Services au public

Formation, création d'emplois et services à l'emploi

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

86-02108/

PROGRAMMES DE CRÉATION D'EMPLOIS ET DE FORMATION, ET SERVICES D'EMPLOI

Rapport du Groupe d'étude
au Groupe de travail
chargé de l'examen des
programmes

Mars 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP 32-50/3-1985F
ISBN 0-660-91627-4

au Canada: $10.00
à l'étranger: $12.00

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

MANDAT 1

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE 8

APERÇU GLOBAL 10

EXAMEN DES PROGRAMMES

Programmes de formation et de création d'emplois - Introduction 19

Programme national de formation en établissement 24

Programme national de formation dans l'industrie 31

Caisse d'accroissement des compétences professionnelles 38

Option Formation Jeunesse 42

Programme d'instruction et d'emploi pour les jeunes 45

Main-d'oeuvre hautement qualifiée 49

Canada au travail 54

Programme de travail partagé 60

Projets spéciaux de création d'emplois 65

Accès-carrière 67

Compagnie de travailleurs 71

CLE (croissance locale d'emploi) 75

Katimavik 80

Régime d'assistance publique du Canada (accord Canada-Québec) 83

Programmes d'emploi - Introduction 86

Services généraux de placement et d'orientation

Services d'emploi - placement 88

Système national des services d'emplois 94

Banque nationale d'emplois 96

Orientation - services d'emploi 98

Orientation - services connexes 101

CHOIX 103

Publications sur les carrières 105

COMPAS 108

Services d'emplois - renseignements sur le marché du travail 110

Système de projections des professions au Canada 113

JOBSCAN/SNACP/CCDP 116

Services spécialisés de placement et d'orientation

Centre d'emploi du Canada pour étudiants 118

Centre d'emploi du Canada sur le campus 120

Accords fédéraux-provinciaux sur le développement de l'emploi agricole 122

Services de main-d'oeuvre agricole du Canada 125

Programmes d'échanges internationaux 128

Programme des travailleurs agricoles saisonniers des Antilles et du Mexique 130

Programme de recrutement des travailleurs étrangers et des immigrants indépendants 132

Programme Extension 136

Programme d'action positive (général)/Programme des marchés fédéraux 139

Programme des stagiaires autochtones 141

Égalité des chances (au sein de la fonction publique fédérale) 143

Programme d'action positive (femmes) 145

Programme d'action positive (autochtones) 148

Programme d'action positive (personnes handicapées) 151

Programmes d'emplois fédéraux pour étudiants - Postes dans la fonction publique 154

Programmes d'aide à l'adaptation de l'industrie

Service d'aide à l'adaptation de l'industrie 156

Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre 162

Programme canadien pour un renouveau industriel (mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre) 168

Programme de mobilité du Canada 175

Programme des prestations d'adaptation pour les travailleurs 181

Programmes de dépenses fiscales - Introduction 186

Indemnité de vie dans le Nord 187

Déduction pour frais de garde d'enfants 189

Déduction pour frais de déménagement 191

CONSULTATIONS 193

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des

représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

Le 6 décembre 1984

MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE MIXTE SUR LES PROGRAMMES DE CRÉATION D'EMPLOIS ET DE FORMATION, ET SUR LES SERVICES D'EMPLOI

MANDAT

L'annexe A contient une liste de 64 programmes portant entièrement ou partiellement sur la création d'emplois, la formation et les services d'emploi. Neuf ministères sont chargés de l'administration de 63 de ces programmes qui absorbent 8,810 années-personnes, 1,7 milliard de dollars de subventions et contributions, et 220 millions de dollars en allégements fiscaux. En outre, une partie du Régime d'assurance-chômage est axée sur le partage des tâches, et on envisage de recourir en partie au Régime d'assistance publique du Canada pour la création d'emplois ou d'activités de soutien des salaires.

Le Groupe d'étude examinera la liste en annexe en vue de fixer la ligne de partage entre les divers programmes, selon qu'ils visent la création directe d'emplois, la création d'emplois pour les groupes cibles (les personnes handicapées, par exemple), les services d'emploi (répertoire d'employeurs) ou la formation. Les membres de l'équipe consulteront ceux qui ont été chargés par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration de passer en revue les politiques et les programmes. (Voir paragraphe 5)

En se fondant sur la liste ainsi obtenue des programmes, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes sollicitera des avis et recommandations afin d'être en mesure d'élaborer un profil des programmes gouvernementaux qui soit plus simple, plus compréhensible et plus accessible à la clientèle, et qui permette dans la mesure du possible à ceux qui sont directement en contact avec les groupes clients de prendre les décisions. Ces avis pourront comporter des observations concernant:

- les secteurs de création d'emplois et de formation où les gouvernements fédéral et provinciaux font double emploi et où il y a empiétement sur la compétence du fédéral;

- les programmes pouvant être supprimés;

- les programmes dont on pourrait réduire la portée;

- les groupes de programmes pouvant être fusionnés;

- les programmes fondamentalement valables mais dont la formule devrait être changée;

- un bref aperçu des mesures législatives requises pour mettre en oeuvre les modifications proposées;

- les ressources que supposent les modifications proposées, y compris toute augmentation ou réduction des coûts, toute augmentation ou réduction de l'effectif, ainsi que les régions visées.

Pour étayer ses conclusions, le Groupe d'étude est prié d'élaborer des réponses aux trois groupes de questions ou problèmes suivants : bénéficiaires de programmes, efficacité et chevauchement des programmes, lacunes et omissions.

Bénéficiaires

- Principaux bénéficiaires des programmes de formation, de services d'emploi et de création d'emplois;

- répartition géographique des projets de formation et de création d'emplois par rapport aux niveaux d'emploi locaux;

- statut des emplois créés (permanents ou temporaires);

- alternance entre les programmes de création d'emplois et autres mesures sociales comme l'assurance-chômage et les programmes de formation;

- mesure dans laquelle les programmes de formation répondent aux besoins de l'industrie et ont permis aux bénéficiaires d'accéder à un poste permanent;

- adéquation des programmes et des besoins.

Efficacité et chevauchement

- Programmes qui comportent trop de paperasserie et de chinoiseries administratives et des délais inutiles pour les bénéficiaires;

- cas de personnes ou de groupes qui ont bénéficié d'une multitude de mesures de création d'emplois aussi bien au fédéral qu'au provincial. Indiquer si :

  - les programmes sont complémentaires;

  - les programmes font souvent double emploi ou se chevauchent.

- programmes dont les services pourraient être assurés de façon plus efficace par des organismes du secteur privé;

- nombre de bureaux régionaux de la CEIC et lieu;

- tradition d'autres pays (par exemple, l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni, les États-Unis, la France, l'Australie) en ce qui concerne la prestation de services semblables.

Lacunes et omissions

- Programmes de dépenses directes ou de dépenses fiscales qui pourraient être pris en compte dans le cadre de l'étude, même s'ils ne figurent pas dans la liste en annexe.

DOCUMENT DE RÉFLEXION - LIAISON

Un document de réflexion sur la formation est en voie de préparation. Ce document servira aux discussions et aux consultations entre le secteur privé et les ministres responsables concernant les options qui s'offrent. Le Groupe d'étude voudra sans doute examiner ce document et en prendre note en temps voulu, mais sa tâche principale consiste à conseiller le Groupe de travail ministériel sur les questions exposées ci-dessus.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Un haut fonctionnaire (niveau EX 4-5) dirigera les travaux du Groupe d'étude; il sera nommé en consultation avec le ministère le plus directement intéressé à l'examen des programmes. Le directeur du Groupe rendra compte à la fois au conseiller du secteur public et au conseiller chargé d'assurer la liaison avec le secteur privé, et qui seconde le président du Groupe de travail. Le directeur sera aidé de trois fonctionnaires en détachement et d'un même nombre de représentants du secteur privé nommés par l'entremise du comité consultatif du secteur privé. Le groupe d'étude, ou son directeur, recontrera les conseillers du secteur public et du secteur privé à la demande de ceux-ci.

PROGRAMME DE TRAVAIL

Compte tenu du grand nombre de programmes dans la catégorie générale de la formation et de la création d'emplois, il est souhaitable d'assigner à des sous-groupes des tâches précises portant sur des sujets particuliers. À cette fin, le Groupe d'étude soumettra un plan de travail détaillé au Groupe de travail ministériel en indiquant les sous-groupes qui seront organisés et à quelle fin.

Le Groupe d'étude aura accès à toute évaluation ou instrument d'évaluation dont disposent les ministères en ce qui concerne les programmes visés par l'étude.

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Le Groupe d'étude est prié de présenter ses conclusions préliminaires au Groupe de travail ministériel avant le 1er mars 1985. En outre, ce groupe et les sous-groupes présenteront au Groupe de travail un bref rapport sur l'état d'avancement de leurs travaux lors des réunions qui sont tenues régulièrement.

COMMUNICATION AVEC LES MINISTÈRES

Les ministres des ministères directement touchés par cette étude seront prévenus des programmes qui feront l'objet de l'examen dans leur secteur.

PROGRAMMES DE CRÉATION D'EMPLOIS ET DE FORMATION ET SERVICES D'EMPLOI

MDN	999	PROGRAMME D'INSTRUCTION ET D'EMPLOI POUR LES JEUNES
EIC	1	BANQUE NATIONALE D'EMPLOIS
EIC	4	PROGRAMME D'ENSEIGNEMENT COOPÉRATIF
EIC	7	CHOIX
EIC	8	CARRIÈRES CANADA
EIC	9	CARRIÈRES PROVINCE
EIC	10	FORMATION PROFESSIONNELLE (PRESTATIONS ET INDEMNITÉS DE DÉPLACEMENT)
EIC	11	PROGRAMME DE MOBILITÉ DU CANADA
EIC	12	PROGRAMME EXTENSION
EIC	13	SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE AGRICOLE DU CANADA
EIC	14	ACCORDS FÉD.-PROV. SUR LE DEV. DE L'EMPLOI AGRICOLE
EIC	15	PROGRAMME D'ÉCHANGE DE JEUNES TRAVAILLEURS
EIC	16	SERVICE DE PRÉPARATION À UNE SECONDE CARRIÈRE (SPSC)
EIC	18	OPTION FORMATION JEUNESSE
EIC	19	CENTRES D'EMPLOI DU CANADA SUR LE CAMPUS
EIC	20	ANNUAIRE DES EMPLOYEURS
EIC	21	PROGRAMME DES COLLÈGES ET DES UNIVERSITÉS
EIC	22	CENTRES D'EMPLOI DU CANADA POUR ÉTUDIANTS
EIC	23	PROGRAMME DES STAGIAIRES AUTOCHTONES
EIC	24	PROGRAMME D'ÉCHANGE D'ÉTUDIANTS
EIC	25	COMPAGNIE DE TRAVAILLEURS
EIC	26	ACCÈS-CARRIÈRE
EIC	27	PROGRAMME D'ACTION POSITIVE/PROGRAMME DES MARCHÉS FÉDÉRAUX
EIC	29	PROGRAMME DES TRAVAILLEURS AGRICOLES SAISONNIERS DES ANTILLES ET DU MEXIQUE
EIC	30	PROGRAMME D'ÉCHANGES CANADA-MEXIQUE
EIC	31	SERVICES D'EMPLOI - PLACEMENT, RENS. SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL, ORIENTATION
EIC	33	SERVICE D'AIDE À L'ADAPTION DE L'INDUSTRIE
EIC	34	AIDE FINANCIÈRE - MÉTIERS DE COLS BLEUS
EIC	37	PROGRAMME DE CROISSANCE LOCALE D'EMPLOI (CLÉ)
EIC	38	CANADA AU TRAVAIL
EIC	39	PROGRAMME MODIFIÉ D'AIDE À L'ADAPTATION DE L'INDUSTRIE ET DE LA MAIN-D'OEUVRE
EIC	40	CAISSE D'ACCROISSEMENT DES COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES
EIC	41	PROGRAMME CANADIEN POUR UN RENOUVEAU INDUSTRIEL (MESURES D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE)

EIC	43	PROGRAMME DE TRAVAIL PARTAGÉ
EIC	44	ALLOCATIONS DE FORMATION FINANCÉES PAR L'A.-C.
EIC	56	RECRUTEMENT DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS ET DES IMMIGRANTS INDÉPENDANTS
EIC	101	SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS À LA CRÉATION D'EMPLOIS
EIC	102	MÉTHODE DYNAMIQUE DE RECHERCHE D'EMPLOI
EIC	103	TESTS ET SERVICES D'ADMINISTRATION DE TESTS
EIC	132	FORMATION GÉNÉRALE DANS L'INDUSTRIE (FGI & FMPMS)
EIC	164	FORMATION PROFESSIONNELLE (ACHATS)
EIC	994	UNITÉS DE SERVICES SPÉCIALISÉS POUR LES JEUNES
EIC	995	CENTRES PRÉPARATOIRES À L'EMPLOI POUR FEMMES
EIC	996	COMPAS
EIC	997	SYSTÈME NATIONAL DES SERVICES D'EMPLOI
EIC	998	JOBSCAN/SNACP/CCDP
EIC	999	SYSTÈME DE PROJECTIONS DES PROFESSIONS AU CANADA
FIN-PDF	24	DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS - PROGRAMME DE DÉPENSES FISCALES
FIN-PDF	997	DÉDUCTION POUR FRAIS DE DÉMÉNAGEMENT - PROGRAMME DE DÉPENSES FISCALES
FIN-PDF	999	INDEMNITÉ DE VIE DANS LE NORD - PROGRAMME DE DÉPENSES FISCALES
SBSC	111	RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA
TC	9	PROGRAMME DES PRESTATIONS D'ADAPTATION POUR LES TRAVAILLEURS
CRMC	1	CONSEIL DE RECHERCHES MÉDICALES DU CANADA
CRSNGC	1	CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES NATURELLES ET EN GÉNIE DU CANADA
CFPC	2	EMPLOIS D'ÉTÉ AXÉS SUR LA CARRIÈRE
CFPC	3	EMPLOIS D'ÉTÉ NON AXÉS SUR LA CARRIÈRE
CFPC	4	PROGRAMME D'ENSEIGNEMENT COOPÉRATIF
CFPC	10	PROGRAMME DES CARRIÈRES DU GRAND NORD
CFPC	12	ACTION POSITIVE (PERSONNES HANDICAPÉES)
CFPC	13	ACTION POSITIVE (FEMMES)
CFPC	101	PROGRAMME NATIONAL DE PERFECTIONNEMENT DES AUTOCHTONES
CFPC	102	PROGRAMMES D'ÉGALITÉ D'ACCÈS À L'EMPLOI
SEC	48	KATIMAVIK
CRSHC	999	MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES (CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES HUMAINES DU CANADA)

Le 18 janvier 1985

GROUPE D'ÉTUDE SUR LES PROGRAMMES DE CRÉATION D'EMPLOIS ET DE FORMATION

Membres du Groupe

Chef du Groupe :	**M. Ken Wyman** **Conseiller principal du Président** **Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes**
Chef adjoint du Groupe :	**M. James Ford** **Directeur, Cold Rolling and Coded Products Division** **Dofasco** **Hamilton**
Membres du secteur privé :	**M. Robert Munnings** **Président** **Industrial Safety Shoe Company**
	M. Tony Tennessy **Directeur, Operating Engineers Training Facility**
	M. Michael Rygus **Vice-président canadien à la retraite** **Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéroastronautique**
	M. Yvon Bédard **Directeur** **Formation de conseils d'administration** **Groupement québécois d'entreprises Inc.**
	M. James Ford **Directeur, Cold Roling and Coded Products Division** **Dofasco** **Hamilton**

Membres du secteur public :

M. Jim Blain
Chef, Évaluation des programmes
Emploi et Immigration
Ottawa

M. Ron Corbeil
Agent de liaison principal
Direction générale de l'évaluation des programmes
Bureau du Contrôleur général
Ottawa

M. Ian Dawson
Directeur, Direction de l'évaluation
Affaires extérieures
Ottawa

M. Stuart Watson
Analyste principal des programmes
Direction générale des programmes
Secrétariat du Conseil du Trésor
Ottawa

Soutien professionnel :

M. David Neuman
Conseiller spécial du directeur exécutif
Services d'emploi
Emploi et Immigration
Ottawa

APERÇU GLOBAL

Le Groupe d'étude a procédé à son examen programme par programme. Conformément à son mandat, le Groupe s'est surtout attaché à déterminer, pour chaque programme, s'il était possible de l'améliorer, de le regrouper avec d'autres, d'en réduire la portée ou de le supprimer. Pour donner un contexte à nos conclusions, nous nous sommes efforcés de présenter des observations sur les bénéficiaires de chaque programme et de cerner les problèmes d'efficience et de chevauchement avec d'autres programmes fédéraux ou provinciaux. Nous avons également tenté de repérer les secteurs où la prestation des programmes pourrait être simplifiée et où la clientèle pourrait bénéficier d'une meilleure compréhension et d'un meilleur accès.

Au cours des deux derniers mois, le Groupe d'étude a eu recours à un certain nombre de sources d'information, notamment les évaluations internes des ministères touchant la plupart des programmes de notre liste. À notre avis, il serait possible d'améliorer ces évaluations sur plusieurs plans : en premier lieu, nous avons constaté qu'en général, elles ne sont pas directement axées sur la réduction des dépenses; en second lieu, il est fréquent qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte de la manière dont les clients perçoivent les programmes et, en troisième lieu, ces évaluations sont parfois dépassées. En dépit de ces faiblesses, nous tenons cependant à souligner que les évaluations en question ont été, en général, d'une grande utilité pour la rédaction de ce rapport.

Outre les évaluations internes, le Groupe d'étude a tiré grand profit des abondantes consultations qu'il a pu mener dans l'ensemble du Canada auprès d'un échantillon représentatif des bénéficiaires et des gestionnaires des programmes, tant à l'administration centrale que dans les régions. Compte tenu du peu de temps dont nous disposions, nous nous sommes efforcés, dans la mesure du possible, d'avoir des entretiens avec des représentants du secteur privé (petites et moyennes entreprises, et syndicats) afin de recueillir leurs opinions et de leurs critiques à l'égard des programmes fédéraux de formation et de création d'emplois, ainsi que des services d'emploi. Nous avons également réuni des comités d'experts dans quatre villes (Halifax, Toronto, Montréal et Vancouver). Ces comités étaient composés de personnes ayant une connaissance et une expérience de la formation, de la création d'emplois et des services d'emploi, et représentant des employeurs (grandes

et petites entreprises), des syndicats, des groupes de femmes et des éducateurs. Nous n'avons pas consulté directement des représentants des gouvernements provinciaux afin de ne pas faire double emploi avec les consultations menées en même temps par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Au cours de notre examen, nous avons tenté, dans toute la mesure du possible, de fournir des données au sujet des coûts de chaque programme, ainsi que des prévisions pour les années à venir. D'autre part, nous avons inclus des estimations aussi précises que possible concernant les réductions de coûts lorsque nous avons proposé une solution qui aurait pour effet de mettre fin à un programme ou d'en réduire le financement. Cependant, même si, en règle générale, les gestionnaires nous ont volontiers fourni des renseignements d'ordre financier concernant leurs programmes, nous tenons à exprimer notre déception devant le fait que certains ministères ou organismes centraux ne disposaient pas toujours d'une source unique et exhaustive d'information concernant les coûts de chaque programme.

Lorsque le Groupe d'étude a effectué son examen des différents programmes, il a tenu compte des politiques et principes énoncés par le gouvernement dans le discours du Trône et dans l'Énoncé économique et financier du 8 novembre 1984. Nous avons également pris note des documents de consultation ultérieurs, en particulier du document de consultation sur la formation produit au début décembre par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Enfin, nous avons accordé une attention toute particulière au consensus auquel sont parvenus les gouvernements fédéral et provinciaux lors de la récente conférence des premiers ministres, en ce qui concerne l'orientation fondamentale des programmes de formation et d'emploi, ainsi qu'à la nouvelle stratégie fédérale en matière d'emploi annoncée par le premier ministre à cette occasion.

Comme le montre le Tableau 1 ci-dessous, les programmes administrés par Emploi et Immigration Canada (EIC) représentent environ 75 % des programmes de dépenses directes examinés par le Groupe d'étude, et comptent pour environ 90 % du total des dépenses directes*. Les autres programmes examinés sont administrés par divers autres ministères et organismes (Défense nationale, Travail, Santé et Bien-être social, Secrétariat d'État, Commission de la Fonction publique, Conseil de recherches médicales, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, et Conseil de recherches en sciences humaines).

Tableau 1

Nombre de programmes de formation et de création d'emplois et de services d'emploi, et dépenses au titre de ces programmes en 1984-1985*
par grand groupe de programmes relevant d'EIC et d'autres ministères et organismes

Groupe de programmes	Emploi et Immigration	Autres ministères et organismes	Total
Nombre de programmes			
Formation	7	4	11
Création d'emplois	6	2	8
Services d'emploi	37	9	46
Total	50	15	65
Dépenses (millions $)			
Formation	1,232.5	138.8	1,371.3
Création d'emplois	972.8	84.8	1,057.6
Services d'emploi	220.4	48.8	269.2
Total	2,425.7	272.4	2,698.1

* Le Tableau 1 ne tient pas compte du manque à gagner associé aux cinq programmes de dépenses fiscales examinés par le Groupe d'étude.

Les programmes de formation qui paraissent au Tableau 1 supposent des dépenses d'environ 1.4 milliard de dollars en 1984-1985, soit quelque 51 % du total des dépenses de programmes examinées par le Groupe d'étude. Au chapitre des dépenses, c'est le Programme national de formation en établissement qui est le plus important de ce groupe, avec ses quelque 900 millions de dollars en 1984-1985. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement fédéral paie les inscriptions aux cours donnés dans des établissements qui relèvent généralement des gouvernements provinciaux et fournit une aide financière, sous forme d'allocations, aux stagiaires qui suivent ces cours. Parmi les autres

programmes qui appartiennent à la catégorie des programmes de formation du Tableau 1, citons : la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles, grâce à laquelle le gouvernement fédéral apporte une aide financière aux projets de type immobilisations, principalement aux établissements relevant des gouvernements provinciaux; le Programme national de formation dans l'industrie, dans le cadre duquel le gouvernement fédéral contribue au financement de la formation dans l'industrie par l'intermédiaire de deux composantes : la formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée (FMPMS), et la formation générale dans l'industrie (FGI); deux programmes de formation des jeunes, le premier administré par Emploi et Immigration Canada (Option Formation Jeunesse) et l'autre, par le ministère de la Défense nationale (Programme d'instruction et d'emploi pour les jeunes); et les programmes de formation administrés par les trois conseils subventionnaires qui ont pour objet d'assurer la formation de personnes hautement qualifiées dans les domaines des sciences naturelles, du génie, des sciences sociales, des humanités et de la recherche médicale.

Les programmes de création d'emplois qui paraissent au Tableau 1 supposent des dépenses d'environ 1.1 milliard de dollars en 1984-1985, soit quelque 39 % du total des dépenses de programmes examinées par le Groupe d'étude. Sur ce plan, c'est le Programme Canada au travail qui est le plus important du groupe, car il compte pour quelque 625 millions de dollars en 1984-1985. Canada au travail est un programme à court terme destiné à combattre le chômage cyclique par la création d'emplois pour les chômeurs. Les autres programmes du groupe de création d'emplois sont les suivants : Accès-carrière et la Compagnie de travailleurs, qui visent essentiellement les personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi, tout particulièrement les jeunes; le Programme de croissance locale d'emploi (CLE), qui a pour objectif d'accroître le nombre d'emplois permanents dans les localités souffrant de chômage chronique; Katimavik, un programme national faisant appel aux services bénévoles des jeunes; la composante création d'emplois du Régime d'assistance publique du Canada, qui, conformément à un accord entre les gouvernements fédéral et québécois, est conçue pour aider les assistés sociaux québécois de moins de 30 ans à trouver un emploi; et le Programme de travail partagé, qui a pour objet d'éviter les mises à pied dans les entreprises touchées par un ralentissement temporaire.

Les programmes d'emploi qui paraissent au Tableau 1 supposent des dépenses d'environ 270 millions de dollars en 1984-1985, soit quelque 10 % du total des dépenses de programmes examinées.

En ce qui concerne les dépenses, les programmes généraux de placement et d'orientation dont le fonctionnement est assuré par Emploi et Immigration Canada dans plus de 450 Centres d'emploi du Canada, comptent pour près de la moitié du total de ce groupe. Les dépenses au titre de ces services de placement et d'orientation sont évaluées à environ 128 millions de dollars pour 1984-1985, et leur prestation requiert environ 4 000 années-personnes. Les services de placement s'occupent de trouver les travailleurs appropriés pour combler les postes vacants, tandis que les services d'orientation aident les travailleurs à planifier leur carrière. Leurs coûts sont imputés sur le Compte d'assurance-chômage plutôt que sur le Fonds du revenu consolidé.

Le Tableau 2 ci-dessous donne un aperçu de la répartition régionale des dépenses au titre des programmes de formation et de création d'emplois et des services d'emploi examinés par le Groupe d'étude.

Tableau 2

Répartition régionale des dépenses au titre de certains programmes[1] en 1984-1985, par rapport à la répartition de la population active et au taux de chômage moyen en 1984 (pourcentage)

Groupe de programmes	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies/ Territoires du N.-O.	C.-B./ Yukon
Formation[2]	12.2	25.4	30.4	20.0	12.0
Création d'emplois[3]	17.8	32.3	22.1	12.9	14.9
Services d'emploi[4]	12.8	28.4	29.8	18.2	10.8
Population active	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage[5]	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

1 Environ 90 % du total des dépenses au titre de la formation, de la création d'emplois et des services d'emploi.
2 À l'exclusion des conseils subventionnaires.
3 À l'exclusion de Katimavik.
4 À l'exclusion des programmes d'aide à l'adaptation de l'industrie.
5 En 1984, le taux de chômage s'établissait à 11,3 % à l'échelle nationale.

Comme le montre le Tableau 2, le pourcentage des dépenses au titre de la création d'emplois dans les provinces de l'Atlantique et du Québec est beaucoup plus considérable que leur part respective de la population active nationale. À cet égard, il convient de noter que le taux de chômage annuel en 1984 était plus élevé dans les provinces de l'Atlantique et au Québec que dans l'ensemble du pays. Dans les provinces de l'Atlantique, le pourcentage des dépenses au titre des programmes de formation et d'emploi est quelque peu supérieur à leur part de la

population active nationale, alors qu'au Québec, le pourcentage des dépenses est plus proche de sa part de la population active nationale.

Expérience d'autres pays

Le Groupe d'étude considère que le Groupe de travail sur l'examen des programmes devrait envisager de recommander au gouvernement que le secteur privé joue un rôle plus important dans la prise des décisions concernant l'élaboration et le fonctionnement de programmes du marché du travail. Nous avons obtenu des renseignements sur l'expérience d'autres pays qui ont attribué un rôle direct au secteur privé et au travailleurs à cet égard. À cause du peu de temps dont il disposait, le Groupe d'étude n'a pu effectuer de comparaisons poussées dans ce domaine. Nous avons cependant pu déterminer que l'Allemagne de l'Ouest accorde un rôle important au secteur privé en ce qui concerne les programmes du marché du travail. Leur prestation y est assurée par l'Institut fédéral de l'emploi, qui est administré, sans lien de dépendance à l'égard du gouvernement, par un conseil tripartite composé de représentants des milieux d'affaires, des travailleurs et de deux paliers de gouvernement. Nous savons bien que le contexte canadien est très différent de celui qui existe en Allemagne de l'Ouest, mais nous estimons que la participation du secteur privé, tant en ce qui concerne les prises de décisions qu'à titre consultatif, en collaboration avec deux paliers de gouvernement, constitue une formule intéressante. À notre avis, il serait bon que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ainsi que des représentants du secteur privé, étudient plus à fond la démarche adoptée par l'Allemagne de l'Ouest.

Observations concernant certaines utilisations des fonds d'assurance-chômage.

Au cours des consultations qu'il a menées, le Groupe d'étude a entendu un certain nombre de plaintes contre le Régime d'assurance-chômage, notamment en ce qui concerne la montée en flèche des cotisations et le fait que cela dissuade les employeurs de recruter des travailleurs. Nos interlocuteurs se sont tout particulièrement inquiétés de l'usage fait des fonds d'assurance-chômage dans les programmes d'emploi, notamment des utilisations suivantes :

a. l'article 37 de la Loi sur l'assurance-chômage prévoit le paiement du Programme de travail partagé grâce aux fonds d'assurance-chômage;

b. l'article 38 de la Loi sur l'assurance-chômage permet permet d'imputer la composante salaire de certains projets de création d'emplois sur le Compte d'assurance-chômage dans le cas de personnes admissibles à l'assurance-chômage et dont les possibilités immédiates d'emploi sont réduites; et

c. l'article 39 de cette loi autorise un prestataire de l'assurance-chômage à participer à un programme de formation et à recevoir des prestations ordinaires d'assurance-chômage au lieu d'une allocation de formation.

Au cours des consultations, des préoccupations ont été exprimées au sujet de l'utilisation à ces fins du Compte d'assurance-chômage au lieu des recettes fiscales générales. Nous constatons également que certains autres programmes d'EIC, y compris les services généraux de placement et d'orientation, sont financés à même le Compte d'assurance-chômage. Nous estimons toutefois qu'il ne nous appartient pas de commenter ces diverses utilisations des fonds d'assurance-chômage. Nous notons enfin que le ministre des Finances a annoncé un examen du Régime d'assurance-chômage dans son Exposé économique et financier du 8 novembre 1984. Nous considérons que la question des diverses utilisations des fonds d'assurance-chômage entre mieux dans le cadre de cet examen.

ÉVALUATIONS DE PROGRAMMES

Programmes de formation et de création d'emplois

INTRODUCTION

Le Groupe d'étude a proposé des options qui supposent une réduction importante du financement de certains programmes de formation, et qui vont parfois jusqu'à leur abolition. Cela s'est produit en particulier lorsque nous n'étions pas convaincus que le niveau courant de l'aide du gouvernement se justifiait sur le plan socio-économique (formation susceptible de déboucher sur des emplois), ou lorsque nous estimions que les provinces pouvaient jouer un rôle plus important compte tenu de leur responsabilité première en ce qui concerne l'enseignement. Nous avons notamment recommandé au Groupe de travail que le gouvernement envisage une réduction substantielle de l'aide financière au Programme national de formation en établissement et à l'élément du Programme de formation dans l'industrie concernant la formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée. Nous avons enfin proposé d'abolir la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles.

Notre évaluation détaillée du Programme national de formation en établissement nous amène à penser qu'il existe de sérieuses raisons de craindre que le gouvernement fédéral n'investisse trop d'argent dans la formation en établissement. À cet égard, nous notons les points suivants :

De très nombreux stagiaires semblent éprouver des difficultés à trouver un emploi dans les métiers directement liés aux cours qu'ils ont suivis. Même en 1979-1980, alors que le chômage était en général beaucoup plus faible qu'aujourd'hui, un tiers des dépenses de formation était consacré à des cours portant sur des emplois où il existait un surplus de main-d'oeuvre.

Les personnes que nous avons consultées étaient en général d'accord pour reconnaître que la formation, pour elle-même, n'était guère souhaitable.

Il y a une absence notable de participation du secteur privé à la sélection et à la conception des cours de formation en établissement destinés à répondre aux besoins prévus.

Environ 20 % des dépenses fédérales consacrées à la formation en établissement sont destinées à améliorer les connaissances scolaires de base dans le cadre des Cours préparatoires à la formation professionnelle (CPFP). À notre avis, les CPFP semblent axés sur la satisfaction des besoins des travailleurs résultant de déficiences dans les programmes d'éducation provinciaux.

Le Groupe d'étude est d'avis que toute réduction de l'aide fédérale à la formation en établissement se heurterait probablement à l'opposition des provinces et des bénéficiaires des programmes. Néanmoins, compte tenu des préoccupations mentionnées plus haut, nous avons recommandé au Groupe de travail sur l'examen des programmes une option qui amènerait une réduction sensible du niveau actuel de l'aide financière fédérale au Programme national de formation en établissement. Nous avons indiqué que des réductions de dépenses d'environ 45 millions de dollars seraient réalisables en 1985-1986 si l'on maintenait l'aide fédérale à 95 % du niveau 1984-1985. Ceci concorde avec les accords fédéraux-provinciaux actuels de formation en établissement, selon lesquels les provinces sont assurées de 90 % du niveau de financement des années précédentes, majoré d'un facteur d'inflation calculé d'après l'indice des prix à la consommation.

Nous avons également recommandé au Groupe de travail que le gouvernement envisage, dans le cadre de la renégociation des accords fédéraux-provinciaux de formation en établissement qui prennent fin le 31 mars 1986, d'appuyer sa position sur les éléments suivants :

a. une réduction de 25 % en 1986-1987 du niveau global de l'aide financière fédérale à la formation en établissement, par rapport au niveau actuellement autorisé de 883 millions de dollars pour 1985-1986, y compris la suppression progressive de l'aide fédérale aux Cours préparatoires à la formation professionnelle, étalée sur une période de trois ans à compter de 1986-1987; et

b. la réduction ou la suppression de la garantie actuelle de 90 % du financement annuel.

En ce qui concerne la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles, nous avons proposé au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin au programme. À notre avis, si des dépenses supplémentaires s'imposent à l'échelon des collèges communautaires afin de moderniser l'équipement et les installations pour répondre aux besoins des stagiaires, il apparaît comme tout à fait justifié que ces fonds soient fournis par les provinces. Nous notons, à cet égard, que d'importants transferts de fonds fédéraux s'effectuent déjà au profit des provinces à l'intention de l'enseignement post-secondaire (4.2 milliards de dollars en 1984-1985), et que l'actuel Programme national de formation en établissement accorde déjà des allocations pour couvrir la dépréciation des installations et de l'équipement.

Dans le cas de la formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée (FMPMS) relevant du Programme national de formation dans l'industrie, nous avons proposé l'option de limiter le niveau autorisé de financement à un maximum de 50 millions de dollars en 1985-1986, alors que les prévisions budgétaires actuelles sont d'environ 99 millions de dollars pour la même année. En ce qui a trait à cette option, le Groupe d'étude note que les niveaux de financement de base de la FMPMS ont été fixés en 1982 en prévision d'une pénurie aiguë de main-d'oeuvre spécialisée dans certains domaines désignés, dans le contexte de projections de l'activité économique qui se sont avérées trop optimistes. Nous constatons également que le nombre des professions ainsi désignées a été considérablement réduit récemment, et que d'importants crédits de la FMPMS sont souvent tombés en annulation (environ 28 millions de dollars en 1983-1984). Nous constatons enfin que les représentants du secteur privé que nous avons consultés (grandes et petites entreprises, et syndicats) reconnaissaient généralement que le gouvernement ne dispose pas de données suffisantes pour déterminer dans quel secteur il y aura pénurie de main-d'oeuvre spécialisée.

Là où le Groupe d'étude était convaincu que les programmes existants de formation et de création d'emplois répondaient à un besoin social important (c'est-à-dire qu'ils aidaient ceux qui en avaient le plus besoin), il s'est contenté de recommander un regroupement des programmes afin de faciliter leur prestation et, peut-être aussi, de réduire les coûts administratifs. Dans ce contexte, nous avons recommandé au Groupe de travail que le gouvernement envisage, en ce qui concerne Accès-carrière et la Compagnie

de travailleurs, ainsi que le Programme général de formation en établissement (qui désormais vise exclusivement les personnes ayant des besoins spéciaux), un regroupement en un programme unique axé sur les personnes souffrant d'un handicap grave sur le plan de l'emploi. À cet égard, le Groupe d'étude constate qu'il y a d'importants chevauchements entre les bénéficiaires de ces trois programmes d'EIC.

Le Groupe d'étude est en principe favorable à ce que le gouvernement fédéral continue à jouer un rôle dans le domaine des programmes de création d'emplois, jusqu'à ce qu'il y ait une réduction importante du taux de chômage. Nous estimons cependant que dans le passé, ces programmes (p. ex., Canada au travail) ont souvent eu un caractère ponctuel et n'ont pas été suffisamment coordonnés avec le secteur privé et les provinces. Sur ce plan, nous notons que le gouvernement fédéral s'est engagé récemment, à la Conférence des premiers ministres, à collaborer beaucoup plus étroitement avec les provinces et le secteur privé afin d'élaborer de nouveaux programmes de création d'emplois. Dans le cas des provinces, cette coopération pourrait être facilitée par des accords fédéraux-provinciaux à long terme qui combineraient la formation et la création d'emplois. En outre, nous croyons que les entreprises et les syndicats devraient jouer un rôle important dans le choix des projets de création d'emplois, ainsi que dans celui de l'agencement et du ciblage appropriés des programmes. À notre avis, de tels accords devraient permettre une réaffectation des fonds entre la formation et la création d'emplois, afin de laisser une marge de manoeuvre suffisante face aux problèmes des chômeurs chroniques. Nous notons également que les secteurs de la petite entreprise et des services sont les principales sources de nouveaux emplois, et nous recommandons donc que tout nouveau programme de création d'emplois s'adresse beaucoup plus à ces secteurs.

À notre avis, l'existence de certains programmes de création d'emplois n'est pas justifiée. À cet égard, le Groupe d'étude est arrivé à la conclusion que le programme Katimavik était moins profitable que les programmes axés sur les jeunes chômeurs; en effet, un nombre important de participants au programme Katimavik seraient autrement à l'école, et beaucoup d'entre eux y retournent d'ailleurs à l'issue du programme. Par ailleurs, le Groupe d'étude a recommandé au Groupe de travail sur l'examen des programmes de mettre fin au programme CLE à cause de son double emploi

manifeste avec les programmes du MEIR et certaines mesures provinciales, du temps nécessaire à la concrétisation des résultats et des facteurs élevés de risque.

PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION EN ÉTABLISSEMENT

OBJECTIF

Répondre aux besoins de l'économie en matière de compétences, et améliorer l'employabilité et la capacité de gains des participants.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi nationale sur la formation, 1982, et Loi sur l'assurance-chômage, article 38.

DESCRIPTION

Des cours théoriques de formation professionnnelle spécialisée sont achetés, presque exclusivement à des établissements provinciaux. Les stagiaires sont inscrits à ces cours par les Centres d'emploi du Canada locaux, de la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada (CEIC). On offre des cours à temps plein pouvant durer jusqu'à 80 semaines, ainsi que des cours à temps partiel. Les stagiaires sont aidés financièrement, pendant la durée des cours, par le biais :

- de l'assurance-chômage (si le stagiaire y a droit);
- des allocations de formation (pour les stagiaires à temps plein qui n'ont pas droit à l'assurance-chômage);
- des autres dépenses liées à la formation.

Les principales composantes du Programme de formation en établissement sont les suivantes :

- Formation professionnelle spécialisée (Les niveaux de formation sont déterminés selon des critères économiques et sociaux.); environ 54 % des dépenses du programme.

- Cours préparatoires à la formation professionnelle (Rattrapage scolaire et formation préparatoire à l'emploi.); environ 20 % des dépenses.

- Formation linguistique (Aide aux immigrants et aux migrants inter-provinciaux pour qu'ils apprennent assez d'anglais ou de français pour se trouver du travail.); environ 10 % des dépenses.

- Apprentissage (Niveaux de formation déterminés selon les activités de formation interne des sociétés. Cette composante pourvoit aux coûts de la formation théorique dans le cadre des programmes d'apprentissage provinciaux.); environ 16 % des dépenses.

BÉNÉFICIAIRES

Tout adulte qui n'a pas été à l'école de façon régulière pendant une période de 12 mois consécutifs depuis qu'il a atteint l'âge officiel de fin de scolarité ou qui reçoit une formation dans une profession pour laquelle il y a une forte demande au pays. Le programme vient surtout en aide aux chômeurs et aux jeunes, environ 170,000 stagiaires étant inscrits à des programmes de formation professionnelle.

DÉPENSES

Dépenses du programme
(millions $)

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85 (est.)	1985-86 (est.)
Achat des cours	395.0	419.9	482.3	516.0	525.3	525.0
Allocations	103.6	105.7	109.1	115.8	119.6	96.8
Assurance-chômage	157.8	166.5	206.0	221.5	259.0	261.0
Total	656.4	692.1	797.4	853.3	903.9	882.8
Années-personnes	468	497	515	491	449	445

OBSERVATIONS

Puisque l'éducation relève, selon la Constitution, des provinces, les programmes fédéraux de formation en établissement sont mis en oeuvre dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales signées en vertu de la Loi nationale sur la formation. La CEIC s'entend avec chaque province sur l'achat et la nature des cours de formation et sur le niveau du financement fédéral. Il était prévu à l'origine que les ententes actuelles viendraient à expiration le 31 mars 1985,

mais une extension d'un an a récemment été négociée. Ces ententes garantissent aux provinces 90 % du financement de l'année précédente pour la formation en établissement, auquel s'ajoute un coefficient d'inflation calculé au moyen de l'indice des prix à la consommation. Cette disposition réduit considérablement la marge de manoeuvre du gouvernement fédéral dans la prise de décisions sur le financement, et empêche le transfert de fonds aux provinces qui sont le plus en mesure d'assurer la formation nécessaire dans les métiers les plus en demande. Il n'y a pas de garantie de cette sorte pour la formation dans l'industrie.

Le financement fédéral de la formation en établissement constitue une partie importante du financement des collèges provinciaux (environ 25 %). Ce type de formation absorbe également une large part de l'ensemble des dépenses de formation de la CEIC (environ 84 % en 1983-1984).

Les dépenses fédérales pour la formation en établissement viennent s'ajouter aux transferts fédéraux de fonds effectués en vertu des Lois sur les arrangements fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire. La valeur de ces transferts, qui se font en espèces ou sous forme de points d'imposition, est évaluée à $4.2 milliards en 1984-1985.

Compte tenu des évaluations de la CEIC à ce jour :

a. Lorsqu'elle vise des compétences pour lesquelles il y a des débouchés, la formation en établissement permet d'améliorer l'employabilité et les gains des travailleurs (l'employabilité moyenne des stagiaires passe de 57 % pour l'année précédant la formation, à 75 % pour l'année qui suit).

b. Cependant, il ressort des évaluations qu'une partie importante de la formation a eu pour effet d'accroître le nombre de travailleurs dans des professions déjà excédentaires. Les évaluations faites en 1979-1980 indiquent en effet qu'environ le tiers de la formation portait sur des professions déjà excendentaires. Plus récemment, le suivi de trois mois des diplômés du programme a révélé que seulement 57 % des stagiaires avaient trouvé du travail, et que seulement 31 % avaient trouvé un travail directement lié à la formation qu'ils avaient reçue.

c. Compte tenu du taux d'abandon élevé dans certain cas, il semble que les procédures de sélection des stagiaires soient inadéquates. Les données de la CEIC indiquent que le tiers des travailleurs avaient abandonné les cours préparatoires à la formation professionnelle avant la fin des cours.

Pendant le processus de consultation, de nombreux représentants du monde des affaires et du travail se sont montrés préoccupés par l'absence d'un système d'information adéquat qui permettrait d'offrir la formation en établissement en fonction des pénuries de compétences.

Ces représentants ont également exprimé leur préoccupation quant à l'utilisation des fonds d'assurance-chômage pour soutenir les activités de formation, en particulier lorsque la formation n'aboutissait pas à une diminution sensible du chômage.

En décembre 1984, le ministre d'EIC a publié un document de consultation sur la formation. L'annexe 1 de ce document contient une prévision, fondée sur un scénario du Système de projections des professions au Canada élaboré par Informétrica pour la CEIC, des professions qui devraient le plus contribuer à la croissance de l'emploi au Canada pendant la période 1983-1992. Parmi les 30 professions qui devraient se développer, beaucoup sont des professions peu spécialisées ne nécessitant qu'une formation minime. Trois ou quatre seulement ont trait à la haute technologie ou à des domaines spécialisés. Par conséquent, pour la plupart des 30 professions qui devraient représenter 40 % de la croissance de l'emploi au cours des prochaines années, le rôle de la formation en établissement semble être relativement limité.

ANALYSE

Le Groupe d'étude est arrivé à la conclusion qu'il y a de sérieuses raisons de se demander si le gouvernement fédéral n'investit pas trop dans la formation en établissement. À ce sujet, les points suivants ont été observés :

a. Un grand nombre de stagiaires semblent avoir de la difficulté à trouver du travail dans les domaines pour lesquels ils ont été directement formés.

b. En 1979-1980, lorsque le chômage était généralement beaucoup moins élevé qu'aujourd'hui, le tiers des dépenses de formation portaient sur des professions excédentaires.

c. De nombreux représentants du monde des affaires et d'autres milieux se sont montrés inquiets, pendant les consultations auxquelles a procédé le Groupe d'étude, de l'absence de participation véritable du secteur privé à la sélection et à la conception des cours de formation, en particulier au niveau des collectivités, et de l'absence d'un mécanisme permettant de déterminer adéquatement la demande pour divers types de compétences, ce qui aboutit à un déséquilibre constant de l'offre et à la formation d'un grand nombre de personnes dans des professions où il y a excédent de main-d'oeuvre.

d. On s'entendait généralement pour admettre que la formation pour elle-même n'était pas souhaitable.

Il pourrait également être soutenu qu'une partie importante des dépenses fédérales de la formation en établissement, en particulier pour les cours préparatoires à la formation professionnelle, servent à répondre à des besoins attribuables à des lacunes dans les programmes d'éducation provinciaux.

Toute diminution du soutien apporté par le gouvernement fédéral à la formation en établissement pourrait soulever l'opposition des provinces et des bénéficiaires des programmes.

Le retrait du soutien apporté par le gouvernement fédéral à la formation en établissement aboutirait probablement à une grave confrontation avec les provinces et pourrait entraîner une certaine diminution des possibilités d'emploi pour le principal groupe de bénéficiaires. La suppression du programme, en particulier la composante apprentissage, donnerait sans doute lieu, à notre avis, à une plus grande pénurie de compétences professionnelles dans certains domaines.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage la solution suivante :

Il serait possible d'épargner environ 45 millions de dollars en 1985-1986 si le soutien apporté par le gouvernement fédéral à la formation en établissement était limité à 95 % des niveaux de 1984-1985. Le gouvernement fédéral pourrait ainsi honorer ses obligations dans le cadre des ententes fédérales-provinciales. Cette option exige une action immédiate, les ententes prévoyant que le gouvernement fédéral informera les provinces des niveaux de financement adoptés avant le début de l'année financière.

Selon cette option, et compte tenu de la nécessité de renégocier les ententes fédérales-provinciales relatives à la formation qui viendront à expiration le 31 mars 1986, la position du gouvernement fédéral pourrait être fondée sur :

a) une réduction de 25 %, en 1986-1987, du niveau global de financement de la formation en établissement par rapport au niveau de financement autorisé de 883 millions de dollars en 1985-86, y compris la suppression graduelle du soutien du gouvernement fédéral aux cours préparatoires à la formation professionnelle, sur une période de trois ans à partir de 1986-1987; et

b) la réduction ou la suppression de la garantie actuelle de 90 % du financement annuel.

Il serait en outre possible de relever l'efficacité du Programme de formation en établissement si l'on faisait appel davantage au secteur privé (petites et grandes entreprises, syndicats) pour la conception et la sélection des cours, par l'intermédiaire des comités fédéraux et provinciaux d'étude des besoins du marché du travail établis en vertu des ententes fédérales-provinciales. Les autres améliorations suggérées touchent la sélection des stagiaires, le perfectionnement des compétences ainsi que la participation des entreprises et syndicats à la conception et à la sélection des cours dans les collectivités.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION EXPRIMÉE EN % DU TOTAL CANADIEN, PAR RAPPORT À LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE TOTALE ET AUX TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Programme : Formation en établissement (achat de cours)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme en 1984-85	12.0	27.8	30.8	19.8	9.6
% de la population active totale (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION DANS L'INDUSTRIE

OBJECTIF

Le Programme de formation dans l'industrie comprend deux composantes aux objectifs distincts :

A. Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée (FMPMS)

- Mettre en place une capacité de formation permanente afin de faire face aux pénuries persistantes et critiques de main-d'oeuvre hautement spécialisée;

B. Formation générale dans l'industrie (FGI)

- Aider les employeurs à se doter d'un service de formation ou à le développer;
- Remédier à la pénurie persistante de travailleurs spécialisés;
- Réduire au minimum les mises à pied résultant de changements technologiques ou autres;
- Fournir des possibilités d'emploi aux travailleurs qui ont des besoins particuliers et aux chômeurs qui n'ont pas les compétences recherchées par les employeurs.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur la formation, 1982.

DESCRIPTION

Les deux composantes mettent une aide financière à la disposition des employeurs pour qu'ils accentuent leurs activités de formation. La FMPMS aide les employeurs à fournir une formation à long terme (jusqu'à 104 semaines) dans des métiers dont on a déterminé qu'ils sont en pénurie persistante en raison de graves insuffisances de la formation au Canada. L'aide prend la forme d'un remboursement des frais de formation admissibles et d'une partie des salaires payés aux stagiaires. Les taux de remboursement des salaires vont de 50 % pour les stagiaires réguliers, à 75 % pour les femmes formées dans des métiers

non traditionnels, et à 85 % pour les stagiaires ayant des besoins spéciaux. Des services techniques sont fournis par les gouvernements provinciaux dans le cadre d'accords spéciaux conclus avec la CEIC. Les ententes de formation fédérales précisent que les provinces doivent être d'accord avec les propositions en matière de formation. Par suite de l'examen des dépenses et des programmes du 8 novembre 1984, le financement de la Formation générale dans l'industrie sera réduit de 70 millions de dollars en 1985-1986 et l'aide financière sera limitée aux personnes défavorisées telles que les handicapés physiques et mentaux, les ex-délinquants, les ex-alcooliques, les ex-toxicomanes, etc.

BÉNÉFICIAIRES

Est admissible tout employeur ou toute association d'employeurs canadiens dont les activités ne sont pas financées pour l'essentiel par des fonds publics. Si la formation vise des clients ayant des besoins spéciaux, tout employeur a le droit de présenter une demande, à l'exception des ministères et organismes fédéraux.

Les intéressés ont droit à une formation, pourvu :

- qu'ils aient au moins l'âge légal de fin de scolarité tel qu'établi dans leur province de résidence;

- qu'ils soient des employés de l'employeur contractant ou des membres de l'association contractante pendant la période de formation;

- qu'ils soient susceptibles de tirer des avantages permanents de la formation et de l'expérience de travail acquises sous forme d'une capacité accrue de travail ou de gains.

Quelque 12,500 travailleurs ont été inscrits à la FMPMS en 1983-1984, l'accent étant mis sur le perfectionnement des personnes déjà employées. Environ 4,200 personnes ont été inscrites à la FGI en tant que clients spéciaux au cours de la même année, parmi lesquels des jeunes, des femmes, des autochtones, des handicapés et des bénéficiaires d'aide sociale.

DÉPENSES

Dépenses du programme*	1983-84 Réelles	1984-85 Estimation	1985-86 Budget
		(millions $)	
FGI	77.6	82.5	25.8
FMPMS	47.9	71.8	95.4
Total	125.5	154.3	121.2

* À l'exclusion des frais d'administration provinciaux.

ANALYSE - FORMATION GÉNÉRALE DANS L'INDUSTRIE

Les évaluations faites par la CEIC de la formation dans l'industrie laissent supposer que celle-ci contribue effectivement à accroître l'employabilité des travailleurs (de 40 % avant la formation, à 70 % après). Cependant, il faut également prendre en compte le fait que les évaluations ont démontré que pour une partie importante des stagiaires en FGI, les métiers en question étaient excendaires. Le Groupe d'étude n'a pu recueillir aucune preuve empirique indiquant que ce problème a été résolu. Ces évaluations soulèvent donc des questions quant à la mesure dans laquelle les attentes de travail des stagiaires ont été satisfaites, et quant à la valeur de la formation fournie, qui se trouve perdue en raison de l'impossibilité d'utiliser les compétences nouvellement acquises. Elles posent également le problème de l'utilité réelle du programme. À peu près quatre employeurs sur cinq interrogés par le CEIC en 1979-1980 ont en effet indiqué qu'ils auraient offert à leurs employés une formation de toute façon. Un certain nombre d'employeurs interrogés par le Groupe d'étude expriment toujours ces préoccupations.

Dans le cadre du processus de consultation du Groupe d'étude, plusieurs représentants du monde des affaires et des travailleurs se sont dits mécontents de la possibilité laissée aux provinces d'opposer leur véto aux programmes de formation proposés.

Avec les restrictions récentes limitant le financement de la FGI aux groupes défavorisés, il semble qu'il y ait un chevauchement considérable entre la clientèle de ce programme et celle des programmes de création d'emplois, en particulier la Compagnie de travailleurs et Accès-carrière.

L'abandon du programme de FGI priverait d'aide ceux qui, compte tenu des critères du programme, éprouvent de grandes difficultés à soutenir la concurrence pour les emplois disponibles.

OPTION - FORMATION GÉNÉRALE DANS L'INDUSTRIE

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'intégrer la composante de FGI à la Compagnie de travailleurs et à Accès-carrière pour constituer un programme unique visant les groupes défavorisés et ayant trait dans toute la mesure du possible aux métiers et compétences où l'on s'attend à une pénurie. L'avantage de cette option est qu'elle éliminerait le chevauchement considérable qui existe entre la clientèle de ce programme et celle de la Compagnie de travailleurs et d'Accès-carrière. Elle laisserait également davantage de latitude pour le transfert de fonds entre les mesures de formation et celles de création d'emplois à l'intention des personnes particulièrement défavorisées. Dans la mesure où ce programme engloberait des activités de la formation, les provinces pourraient faire valoir que la formation en question devrait être couverte par les accords conclus en cette matière.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION EXPRIMÉE EN % DU TOTAL CANADIEN, PAR RAPPORT À LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE TOTALE ET AUX TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Programme : Formation générale dans l'industrie

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme approuvés à ce jour	13.9	19.9	30.0	25.1	11.1
% de la population active totale (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

ANALYSE - FORMATION DANS LES MÉTIERS EN PÉNURIE DE MAIN-D'OEUVRE SPÉCIALISÉE

Aucune évaluation n'a été faite du programme de FMPMS. Cependant, il convient de noter qu'un certain nombre de compétences spécialisées en demande dans les années 1970, continuent d'être très recherchées aujourd'hui, ce qui donne à penser que le programme n'a guère soulagé la demande pour les compétences considérées comme particulièrement importantes. Le Canada est depuis longtemps fortement tributaire de l'immigration pour satisfaire ses besoins en compétences hautement spécialisées. Cette situation n'a guère encouragé les employeurs à former leurs employés, ce qui pourrait se perpétuer si le recrutement de travailleurs de l'étranger n'était pas maintenu au minimum.

Les dépenses du programme par travailleur inscrit au FMPMS peuvent devoir s'étendre sur deux ans, en raison du temps nécessaire pour l'acquisition des capacités en question, ce qui revient à dire qu'elles peuvent être considérables. Le décaissement de fonds publics n'est justifié que lorsque la formation répond à une pénurie véritable de main-d'oeuvre.

Le nombre de métiers dont on a déterminé qu'ils étaient en pénurie a varié considérablement au fil des ans. Avant l'adoption de la Loi nationale sur la formation, on classait surtout dans cette catégorie les métiers d'apprentissage. Avec l'adoption de cette loi, la catégorie s'est élargie et le nombre de métiers ainsi classés a considérablement augmenté en 1982 (environ 80). Toutefois, par suite du ralentissement économique des dernières années, leur nombre a diminué à environ 60. Le Groupe d'étude se demande dans quelle mesure il y a véritablement pénurie dans nombre de professions actuellement admissibles à un soutien.

L'un des principaux problèmes tient à ce qu'il ne semble pas y avoir de système d'information adéquat pouvant fournir les éléments voulus pour de déterminer les pénuries de métiers actuelles et futures. Lors du processus de consultation, les représentants du monde des affaires et des syndicats ont indiqué qu'ils doutaient que le Système de projections des professions au Canada (SPPC) de la CEIC puisse combler cette lacune.

Si le programme était supprimé, les effets négatifs pourraient être très limités pour le secteur privé. Cependant, dans un certain nombre de situations clés,

une entreprise serait moins motivée à former du personnel si toute aide financière était retirée.

OPTIONS - FORMATION DANS LES MÉTIERS EN PÉNURIE DE MAIN-D'OEUVRE SPÉCIALISÉE

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réduire le financement de ce programme. Selon cette option, les niveaux de financement autorisés pour le FMPMS seraient limités à 50 millions de dollars au maximum en 1985-1986. À ce sujet, le Groupe d'étude remarque que c'est en 1982 qu'ont été établis les niveaux de financement de base pour la formation visant les emplois en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée, et qu'ils étaient fondés sur des prévisions de graves pénuries dans certains métiers désignés. Or, ces prévisions avaient été préparées dans le contexte d'une projection de l'activité économique qui s'est avérée trop optimiste. Le Groupe d'étude remarque également qu'il est arrivé au ministère de laisser tomber en annulation à la fin de l'année des fonds de la FMPMS (28 millions de dollars en 1983-1984).

Dans le cadre de cette option, des améliorations pourraient être apportées aux procédures suivies pour déterminer les métiers en pénurie. Par exemple, on pourrait augmenter la participation au niveau local, notamment celle de l'industrie et des travailleurs, revenir aux désignations d'abord associées aux métiers d'apprentissage, et mettre davantage l'accent sur le perfectionnement. On pourrait également améliorer la situation en soutenant davantage les métiers où la petite entreprise a déterminé qu'il y avait pénurie.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION EXPRIMÉE EN % DU TOTAL CANADIEN, PAR RAPPORT À LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE TOTALE ET AUX TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Programme : Programme de formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme approuvés à ce jour	5.6	22.2	39.1	19.1	14.2
% de la population active totale (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

CAISSE D'ACCROISSEMENT DES COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES

OBJECTIF

Accentuer la capacité et la modernisation des équipements pour la formation sépcialisée en établissement dans des professions désignées à l'échelle nationale, et pour la formation d'adultes ayant des besoins particuliers dans toute profession en demande.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur la formation, 1982 - article 9.

DESCRIPTION

Ce programme a été mis en oeuvre par la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada (CEIC) à l'automne de 1982. Voici quelles sont les dépenses admissibles :

- Les dépenses d'immobilisation pour les bâtiments, l'équipement et les machines, jusqu'à concurrence de 40,000 $ par lieu de formation.

- Les frais de fonctionnement initiaux des nouveaux cours, à raison de 75 % des dépenses nettes de fonctionnement.

- Les frais d'élaboration des cours à raison de 50 % des dépenses au-delà de 50,000 $ (80 % dans le cas des organismes à but non lucratif mis sur pied pour former à des personnes ayant des besoins spéciaux).

- Dans le cas des organismes à but non lucratif qui ont besoin d'une telle aide, une aide à l'élaboration de propositions jusqu'à concurrence de 50,000 $ au plus par projet.

- Les projets doivent augmenter la capacité de formation pour des professions désignées à l'échelle nationale (c'est-à-dire en pénurie de main-d'oeuvre) ou pour des groupes cibles. Le programme vise à répondre au manque d'installations de formation adaptées aux nouvelles technologies, et à orienter davantage la formation en établissement en fonction d'objectifs économiques importants.

- Toutes les propositions de projets entrent en concurrence les unes avec les autres. Les projets admissibles dépassent les fonds disponibles dans une proportion de deux pour un, et tous les fonds disponibles ont été engagés. La Caisse d'accroissement des compétences professionnelles a pour objet d'aider les bénéficiaires à maintenir des installations de formation hautement spécialisée au Canada, ou à rattraper leur retard dans ce domaine.

BÉNÉFICIAIRES

Les projets peuvent être parrainés par une province, au nom d'un collège communautaire, ou par des organismes à but non lucratif, représentant l'industrie, les employeurs, les syndicats ou des groupes cibles, mis sur pied pour fournir une formation. Environ 10 % des dépenses ont été engagées en faveur d'organismes à but non lucratif, dont la moitié comprenait des groupes d'autochtones.
Vingt-sept pourcent des dépenses totales ont été consacrées à la construction de nouveaux bâtiments, 67 % à l'acquisition de nouvel équipement, 4 % aux frais de fonctionnement initiaux et 2 % aux frais d'élaboration de cours.

DÉPENSES

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
		(millions $)		
Budget	33.0	93.4	144.4	10.1
Dépenses	18.3	36.8	85.0	69.5 (est.)

ANALYSE

La CEIC n'a pas procédé à l'évaluation de la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles. Il était prévu que le programme ne fournirait de l'aide que pendant une période limitée, l'autorisation de financement devant expirer le 31 mars 1985.

Le Groupe d'étude estime que la main-d'oeuvre canadienne a besoin, pour suivre les progrès technologiques, de bénéficier d'une formation avec l'équipement le plus moderne possible. De même, dans la mesure où la Caisse augmente ou renforce les installations de formation dans des secteurs en pénurie, les besoins de l'industrie canadienne

sont satisfaits - avec des répercussions positives à long terme pour l'emploi et l'économie.

Le Groupe d'étude se demande cependant s'il est nécessaire d'avoir un programme distinct pour aider au financement des nouvelles immobilisations. À ce sujet, nous remarquons que si la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles devait être supprimée, les provinces pourraient toujours se prévaloir des déductions pour amortissement aux termes des ententes fédérales-provinciales sur la formation, dans lesquelles sont définis les coûts qui peuvent être recouvrés par le biais des frais de cours quotidiens.

Un autre point à considérer est la mesure dans laquelle des fonds d'immobilisation fédéraux supplémentaires devraient être fournis aux collèges communautaires, compte tenu de l'importance des transferts fédéraux aux provinces (4,2 milliards de dollars en 1984-1985) pour l'enseignement postsecondaire, lesquels peuvent être utilisés par ces dernières pour maintenir des installations modernes dans les collèges communautaires.

La suppression du programme se heurterait sans doute à l'opposition des provinces et à celle du petit pourcentage d'organismes à but non lucratif qui ont recours à la Caisse.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de supprimer la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles.

Les engagements en cours pour 1985-1986 devraient être honorés. L'article 6 de la Loi nationale sur la formation pourvoirait toujours au financement d'équipement acheté par des organismes à but non lucratif pour des cours touchant des métiers en pénurie de main-d'oeuvre.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION EXPRIMÉE EN % DU TOTAL CANADIEN, PAR RAPPORT À LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE TOTALE ET AUX TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Programme : Caisse d'accroissement des compétences professionnelles

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme approuvés à ce jour	14.0	23.9	28.4	20.8	12.9
% de la population active totale (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

OPTION FORMATION JEUNESSE

OBJECTIF

Offrir aux jeunes Canadiens de 17 à 21 ans l'occasion de s'initier au marché du travail et d'acquérir une première expérience de travail, afin de leur permettre de se distingue aux yeux d'éventuels employeurs et d'acquérir des compétences qui amélioreront leurs chanches d'obtenir un emploi.

DOCUMENT HABILITANT

Décision du Cabinet (octobre 1984).

DESCRIPTION

Instaurée en décembre 1984, l'Option formation jeunesse est un programme expérimental à l'intention des jeunes Canadiens qui n'ont pas obtenu de diplôme d'un établissement post-secondaire. Il combine la formation théorique (maximum de 13 semaines) et la formation sur le tas, de façon à leur faire acquérir des connaissances et des compétences indispensables dans le domaine de l'emploi. Ces programmes de formation durent de 9 à 12 mois et les participants reçoivent soit une allocation soit, s'ils y sont admissibles, des prestations d'assurance-chômage, selon ce qui est le plus avantageux pour eux. Ils peuvent également être admissibles à des allocations supplémentaires pour effectuer des voyages, etc. L'exécution du programme est décentralisée et incombe à des coordonnateurs du secteur privé.

BÉNÉFICIAIRES

Jeunes chômeurs de 17 à 21 ans, qui ont quitté l'école depuis un minimum de trois mois et un maximum de 24 mois et qui n'ont pas travaillé à plein temps pendant 26 semaines consécutives au cours des 52 dernières semaines. Des taux cibles de participation ont été établis pour les femmes (45 %), pour les autochtones (4 %) et pour les personnes handicapées (.3 %).

DÉPENSES

	1984-85 (millions $)	1985-86
Dépenses au titre du programme	9.7	15.3
Fonds d'assurance-chômage	0.7	1.3
Total	10.4	16.6
Années-personnes	47	44

ANALYSE

Compte tenu du taux de chômage élevé chez les jeunes, le Groupe d'étude reconnaît qu'il est nécessaire d'adopter certaines mesures pour aider les membres de ce groupe. Cependant, la démarche adopté par l'OFJ donne lieu à certaines questions quant à sa validité. Il est clair que ce programme sert en partie à compenser les faiblesses des systèmes scolaires provinciaux, et on peut se demander si ces derniers feront les efforts nécessaires pour s'adapter tant que d'autres mesures seront en place.

L'OFJ est un programme fédéral de création d'emplois parmi plusieurs. Les programmes fédéraux destinés aux jeunes chômeurs et relevant de la CEIC sont les suivants : Accès-carrière, Compagnie de travailleurs, Été Canada et Formation en établissement (environ 45 % des stagiaires sont des jeunes). En outre, il existe d'autres programmes fédéraux destinés aux jeunes, mais dont la prestation est assurée par d'autres ministères, notamment le Programme d'instruction et de formation pour les jeunes du MDN, et Katimavik, dont le financement est assuré par le Secrétariat d'État.

Dans le cas de certaines provinces, il se pose une importante question de chevauchement. En effet le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta offrent tous un certain nombre de programmes destinés aux jeunes chômeurs.

L'OFJ étant un nouveau programme la CEIC n'en a pas encore évalué les résultats.

La suppression du programme n'aurait pas d'incidence directe très importante sur les bénéficiaires car il s'agit d'un programme nouveau, qui ne touche encore qu'un nombre restreint de jeunes. Nous notons cependant qu'il s'agit

d'une expérience novatrice sur certains plans (entre autres, lien direct entre la formation théorique et la formation sur le tas, système décentralisé de prestation faisant intervenir le secteur privé). Ces innovations seraient passées aux profits et pertes s'il était mis fin au programme avant l'achèvement de l'expérience.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir ce programme jusqu'à la fin de l'expérience. Ses éléments positifs pourraient être intégrés à d'autres programmes.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION EXPRIMÉE EN % DU TOTAL CANADIEN, PAR RAPPORT À LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE TOTALE ET AUX TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Programme : Option formation jeunesse

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme approuvés à ce jour	20.8	12.2	20.3	18.5	28.2
% de la population active totale (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

PROGRAMME D'INSTRUCTION ET D'EMPLOI POUR LES JEUNES

OBJECTIF

Offrir aux participants une formation et des emplois intéressants et stimulants, qui pourraient les amener à s'engager à plein temps dans les Forces armées canadiennes; permettre aux participants d'acquérir des compétences professionnelles qui leur serviront lorsqu'ils réintègreront les rangs de la population active civile; et faire en sorte que les Forces armées canadiennes soient davantage en mesure de s'acquitter de leur mission de façon soutenue.

DOCUMENTS HABILITANTS

Budget fédéral du 19 avril 1983 et décision du Cabinet du 3 mai 1984.

DESCRIPTION

Ce programme a été lancé par le ministère de la Défence nationale (MDN) en 1983, grâce à une affectation de 75 millions de dollars destinée à couvrir deux exercices financiers, ceux de 1983-1984 et de 1984-1985. C'est ainsi que quelque 5,800 jeunes ont été recrutés dans la Réserve supplémentaire pour une période de trois ans, au cours de laquelle ils ont bénéficié d'une formation et d'une expérience de travail connexe au sein des forces régulières pendant une durée maximale d'un an. La période de formation et d'emploi à plein temps est divisée en trois parties : 10 semaines de formation militaire de base ; 5 à 30 semaines de formation spécialisée dans un métier parmi un choix de 45; et, en moyenne, six mois d'exercice du métier au sein d'unités des Forces régulières. Les finissants qui le veulent peuvent s'engager dans les Forces régulières pour une période de trois ans, durant laquelle ils continuent à se perfectionner dans l'exercice du métier qu'ils ont choisi. Le fait que tous les engagés reçoivent une formation conforme aux normes des Forces régulières facilite la tâche.

Une affectation supplémentaire de 8.5 millions de dollars a été approuvée pour assurer la formation de 1,140 autres jeunes en 1984-1985. Il existe cependant des différences importantes entre le programme d'origine (que nous appellerons le PIEJ I et le programme supplémentaire (PIEJ II) : dans le premier cas, les participants étaient engagés dans la Réserve supplémentaire pendant deux ans; ils

ne bénéficiaient que d'un entraînement militaire et d'une formation professinnelle, sans expérience sur le tas; ils servaient à plein temps pendant six mois seulement, et les métiers dans lesquels ils pouvaient être formés étaient environ deux fois moins nombreux.

BÉNÉFICIAIRES

Quelque 5,800 jeunes de 17 à 25 ans ont été recrutés dans le cadre du PIEJ I, et environ 1,200 dans le cadre du PIEJ II. On prévoit que 4,500 et 1,000 d'entre eux respectivement termineront le programme, et que 3,300 et 600, respectivement, passeront trois ans dans les Forces régulières à l'issue de leur formation.

Les objectifs de recrutement sont répartis par régions (région de l'Atlantique, 18 %, Québec 27 %, Ontario, 31 % et région de l'Ouest, 24 %); ils sont également établis en fonction du sexe (hommes, 82 %, et femmes, 18 % - alors que leur pourcentage respectif dans les Forces régulières sont de 92 % et 8 %) et de la langue (anglophones, 73 %, et francophones, 27 % - ce qui correspond aux normes des Forces régulières).

DÉPENSES

Le MDN n'a pas eu besoin d'un supplément d'années-personnes permanentes pour assurer le fonctionnement de ce programme. Cependant, 300 employés de soutien occasionnels (p. ex., cuisiniers) ont été recrutés dans le cadre du PIEJ afin de fournir les services requis par les stagiaires.

Les dépenses de fonctionnement directes ont été de 75 millions de dollars en 1983-1984 et 1984-1985 dans le cas du PIEJ I, et de 8.5 millions de dollars en 1984-1985 pour le PIEG II. Les deux tiers environ de ce montant ont été consacrés à la paie, et le reste aux dépenses connexes, par exemple, uniformes, matériel de formation, etc.

ANALYSE

Étant donné la situation de l'emploi chez les jeunes et la nécessité d'accroître les compétences professionnelles des jeunes en quête de travail, de nombreux facteurs prêchent en faveur du maintien du programme. En outre, compte tenu du caractère militaire du PIEG, il ne semble pas qu'il y ait de double emploi avec d'autres mesures fédérales de formation et de création d'emplois.

Le programme a atteint ses objectifs, pour ce qui est de former un certain nombre de jeunes et d'offrir à des finissants un emploi au sein des Forces régulières. Toutefois, on ne dispose à toutes fins utiles d'aucun renseignement sur ce que sont devenus les finissants qui ne se sont pas joints aux Forces régulières. (Une enquête est en cours, mais très peu de réponses ont été reçues à ce jour.) Le programme paraît bien fonctionner, son application n'exigeant qu'un minimun de ressources. Il est bien accueilli et les finissants sont bien perçus au sein de la population.

Toutefois, la formation supplémentaire assurée dans le cadre du programme est source de préoccupations. À l'heure actuelle, sans le PIEJ, les Forces armées recruteraient normalement quelque 5,000 personnes par an, auxquelles elles assureraient la même formation que celle qui est offerte dans le cadre du PIEJ, afin de compenser les départs. Avec le PIEJ, elles recruteront environ 3,900 de leurs 5,400 finissants, ce qui ramènera leur recrutement normal à 1,100 personnes seulement au cours de l'année suivante si le programme est maintenu. La formation offerte aux quelque 1,500 finissants qui réintégreront la vie civile constituera une formation supplémentaire dans la mesure où ces finissants utiliseront la formation et l'expérience acquises dans le cadre du PIEJ, à leur retour.

Dans la mesure où le programme pourvoit à une formation que le MDN aurait assurée ultérieurement, il devient essentiellement un programme de création d'emplois supplémentaires, avec tous les avantages que cela comporte. À cet égard, il convient de noter que le MDN est le principal bénéficiaire du programme de création d'emplois, puisqu'il peut en fait augmenter son effectif autorisé du nombre visé de finissants du PIEJ. Le Ministère profite également du fait qu'il peut ainsi prolonger d'un an la période d'entraînement militaire des recrues (PIEJ plus trois ans, au lieu des trois ans habituels) et imputer au PIEJ les coûts d'attrition élevés liés au recrutement.

La suppression du programme entraînerait la perte de quelque 5,000 emplois, des réactions défavorables au sein du public et la perte de la formation supplémentaire dont bénéficient les jeunes qui retournent à la vie civile.

OPTIONS

Le programme doit prendre fin le 31 mars 1985. Malgré que le PIEJ assure une formation supplémentaire modeste, le Groupe d'étude estime qu'il constitue un programme valable de création d'emplois. De plus, il est bien accueilli par le public et les participants. Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme au-delà du 31 mars 1985. Cependant, étant donné qu'il permet d'étoffer les effectifs autorisés des Forces armées, et que le MDN en est le principal bénéficiaire, le Groupe d'étude recommande que les fonds nécessaires à son exécution soient englobés dans l'enveloppe de la Défense.

MAIN-D'OEUVRE HAUTEMENT QUALIFIÉE

OBJECTIF

Attribuer des subventions à la recherche et des bourses d'études destinées à accroître le bassin de main-d'oeuvre hautement qualifiée en particulier dans le domaine de la recherche.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le Conseil de recherches médicales; parties I et III de la Loi de 1976 sur l'organisation du gouvernement (activités scientifiques).

DESCRIPTION

Trois organismes fédéraux accordent des subventions à la recherche destinées à accroître le bassin de main-d'oeuvre hautement qualifiée : le Conseil de recherches médicales (CRM), le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) et le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH). Ces conseils, communément appelés conseils subventionnaires, ont pour mandat de promouvoir et d'aider la recherche dans leurs domaines respectifs. Il le font en général en accordant des subventions à la recherche et des bourses d'études supérieures. Certaines de ces subventions ont cependant pour objectif précis d'accroître le nombre des chercheurs hautement qualifiés.

BÉNÉFICIAIRES

En 1984, les conseils subventionnaires ont accordé quelque 17,600 bourses et subventions à l'appui de leurs objectifs; 6,400 d'entre elles étaient spécifiquement destinées à assurer la formation de chercheurs hautement qualifiés (CRM, 900; CSNG, 4,200; et CSH, 1,300). Bien que ces bourses et subventions soient surtout accordées à des chercheurs et étudiants canadiens de niveau doctoral et post-doctoral, certains chercheurs de l'industrie privée en bénéficient également.

DÉPENSES

	1983-84 (millions $)	1984-85 (millions $)
Globales		
CRM	140.8	157.0
CRSNG	261.1	280.4
CRSH	60.0	56.7
Total	461.9	494.1
Main-d'oeuvre hautement qualifiée		
CRM	23.1	28.3
CRSNG	47.5	52.1
CRSH	14.2	14.9
Total	84.8	95.3

Au total, les trois conseils ont eu besoin de 278 années-personnes en 1984-1985 pour assurer l'exécution de leurs programmes (CRM, 54; CRSNG, 120; et CRSH, 104). Les frais d'administration se sont élevés à environ 18.2 millions de dollars (CRM, 3.8 millions; CRSNG, 8.8 millions; et CRSSH, 5.6 millions).

OBSERVATIONS

Une évaluation interne menée par le CRSNG à l'égard du programme de main-d'oeuvre hautement qualifiée a permis de conclure que :

- les subventions du CRSNG sont un important facteur d'incitation à embrasser le domaine des sciences et du génie;
- 15 % des étudiants diplômés dans le domaine des sciences et du génie obtiennent des subventions du CRSNG;
- 85 % des diplômés ayant bénéficié d'une aide du CRSNG occupent des postes dans le secteur de la recherche et du développement (R&D) huit ans après l'obtention de leur diplôme; 82 % de ces postes se trouvent au Canada;
- plus de 95 % des directeurs de département et des administrateurs universitaires estimaient que les bourses du CRSNG avaient été accordées à d'excellents étudiants;

- 98 % des superviseurs des services de R&D dans les sociétés interrogées estimaient que les chercheurs qui avaient fait des études dans le cadre du programme consituaient un atout pour ces sociétés.

Cette évaluation ne visait pas à déterminer dans quelle mesure le nombre de chercheurs et leur niveau de compétence diminueraient si l'aide du GRSNG était suspendue.

Au CRSH, une évaluation interne, mais moins exhaustive, des bourses de doctorat (dans le cadre du programme de mise en valeur des ressources humaines) a fait ressortir que:

- 75 % environ des personnes qui avaient bénéficié d'une bourse, ont obtenu leur diplôme de doctorat, comparativement à 50 % pour tous les candidats au doctorat dans le domaine des sciences sociales et des humanités;

- près de 94 % des personnes ayant obtenu une bourse de doctorat occupaient un emploi au moment de l'enquête (par rapport à une enquête précédente, il y en avait moins dans les universités, mais un peu plus au gouvernement et dans le secteur privé).

Cette évaluation n'avait pas non plus pour objet de déterminer dans quelle mesure le nombre de chercheurs et leur niveau de compétence diminueraient si l'aide du CRSH était suspendue.

ANALYSE

Bien que les conseils subventionnaires aient pu contribuer, dans une certaine mesure, à l'augmentation du nombre de chercheurs qualifiés, il semble qu'aucun d'entre eux n'ait réussi à mesurer l'incidence des subventions sur le nombre en question. Tant qu'un instrument de mesure adéquat n'aura pas été mis au point, il sera très difficile de déterminer le niveau optimal des subventions.

Le gouvernement fédéral apporte une aide importante à l'enseignement postsecondaire grâce aux paiements de péréquation et aux autres subventions. Comme l'utilisation de ces subventions n'est pas obligatoirement liée à des domaines déterminés et ne peut être contrôlée par le gouvernement fédéral une fois qu'ont été effectués les versements aux provinces, certaines d'entre elles ont

affecté des fonds à d'autres usages. C'est ainsi que des fonds destinés à moderniser les infrastructures et l'équipement universitaire ont été employés à d'autres fins, ce qui a amené certaines universités à intervenir auprès des conseils subventionnaires et d'autres sources pour qu'ils financent l'enseignement, en faisant valoir que des fonds étaient nécessaires pour les projets de recherche. En outre, les provinces ont résisté aux tentatives du gouvernement fédéral pour subordonner à cet objectif les fonds destinés à l'enseignement postsecondaire. Il sera donc toujours difficile de déterminer le niveau optimal de l'aide financière accordée par les conseils, tant que cette question n'aura pas été résolue.

Les conseils ont été créés à différentes époques et sont issus d'organismes différents. Le CRM a été créé en 1969; il était jusque-là placé sous l'égide du Conseil national de recherches. Le CRSNG et le CRSH ont été créés en 1976; le premier faisait auparavant partie du ministère d'État chargé des Sciences et la Technologie, et le second, du Conseil des arts. À cause de leurs origines distinctes, et du caractère de plus en plus multidisciplinaire que revêt aujourd'hui la recherche, certains considèrent qu'il y a chevauchement de leurs fonctions et de leurs subventions. Même si les conseils coordonnent l'octroi de leurs subventions pour réduire au minimum les risques de chevauchement, rien ne permet de déterminer dans quelle mesure ils y réussissent.

On pourrait possiblement défendre le regroupement des trois conseils en faisant valoir que cela faciliterait une meilleure coordination des décisions en matière d'aide financière. En ce qui concerne la clientèle des conseils (corps enseignant, étudiants à la maîtrise et au doctorat), il peut être démontré qu'il existe une certaine disparité entre les budgets de ces trois organismes pour 1984-1985. C'est ainsi que le CRM dispose d'un budget d'environ 118,000 $ par étudiant au doctorat, alors que celui du CRSH est d'environ 90,000 $, et celui du CRSNG, d'un peu moins de 11,000 $. Ces différences sont peut-être légitimes compte tenu du type de recherches financées, mais il n'est pas sûr que toute l'explication se trouve là.

OPTIONS

Le Groupe d'étude reconnaît que l'évaluation des avantages du regroupement des trois conseils soulève des questions qui dépassent largement l'incidence de ce

regroupement sur les seuls programmes de formation des conseils. Nous estimons de plus qu'il faudrait tenir compte du point de vue des trois clientèles servies par les conseils au moment d'évaluer les avantages d'un tel regroupement. Cependant, compte tenu des remarques faites ci-dessus, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'étudier plus à fond l'option du regroupement des trois conseils subventionnaires.

CANADA AU TRAVAIL

OBJECTIF

Créer pour les chômeurs des emplois temporaires supplémentaires qui soient rentables.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi portant affectation de crédits et article 38 de la Loi sur l'assurance-chômage.

DESCRIPTION

Administré par Emploi et Immigration Canada (EIC), le programme Canada au travail vise essentiellement à fournir aux chômeurs des emplois à court terme visant à combattre le chômage cyclique. Mis sur pied en 1983, Canada au travail regroupe un certain nombre de programmes antérieurs qui poursuivaient des objectifs analogues. Il a fonctionné sous différents noms, mais repose essentiellement sur les mêmes principes depuis les années 1970.

Il couvre le coût des projets de création directe d'emplois destinés à appuyer les priorités locales et de même que les objectifs régionaux ou fédéraux, ou les deux, en ce qui concerne la relance économique et la croissance de l'emploi. Ce programme est financé par le Fonds du revenu consolidé (FRC) et le Compte d'assurance-chômage, les montants étant déterminés annuellement. Les ressources venant du FRC sont réparties entre diverses circonscriptions fédérales compte tenu de la gravité du chômage local (déterminé en fonction de la mesure dans laquelle l'excédent de main-d'oeuvre locale dépasse 6 %). Les activités financées par le Compte d'a.-c. sont réparties plus généralement entre les régions en fonction des tendances au chapitre des demandes de prestations d'a.-c.

BÉNÉFICIAIRES

La clientèle du programme est constituée des chômeurs canadiens aptes au travail. La préférence est accordée à ceux qui sont sans emploi depuis huit semaines ou plus et qui, de l'avis du conseiller en emploi, ont peu de chances de trouver un autre emploi pendant la durée du projet. Au sein de ce groupe, les présentations sont faites en fonction des priorités suivantes:

- personnes qui ont épuisé leurs prestations d'a.-c. et assistés sociaux;
- travailleurs licenciés bénéficiaires de l'a.-c.

De plus, dans le cadre de ce programme, des mesures distinctes ont été prises à l'intention des étudiants qui cherchent un emploi d'été. L'initiative la plus récente à cet égard est le programme Emplois d'été/Expérience de travail.

Dans l'ensemble, quelque 233,000 clients participent, chaque année, aux diverses activités du programme. Sur le plan régional, les activités se déroulent surtout là où le chômage est élevé, c'est-à-dire, dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et en Colombie-Britannique.

DÉPENSES

	1983-84 (millions $)	1984-85 (millions $)
Fonds du revenu consolidé	667.0	503.5
Compte d'assurance-chômage	187.0	
Années-personnes	1,355	1,203

OBSERVATIONS

Les évaluations internes d'EIC révèlent qu'en général, le programme a réussi à créer des emplois temporaires supplémentaires pour les chômeurs. Cependant, on se préoccupe constamment du fait qu'un grand nombre de projets du secteur privé ne sont que des projets ponctuels de création d'emplois, ayant très peu d'utilité et ne créant pas d'emplois permanents. Par ailleurs, dans le secteur privé, on se demande dans quelle mesure les emplois créés sont véritablement des emplois supplémentaires. Ces inquiétudes ont été fréquemment exprimées lors des consultations menées auprès du secteur privé dans le cadre de cette étude.

En outre, le ralentissement cyclique prolongé que connaît actuellement l'économie et les effets croissants d'un chômage de longue durée remettent en question la pertinence des solutions à court terme, souvent considérées comme des palliatifs qui atténuent les symptômes sans agir sur les causes. Par exemple, le nombre de personnes sans emploi depuis six mois ou plus a doublé depuis 1980 (15 % des chômeurs se trouvaient alors dans cette situation).

Lors des consultations du secteur privé, certains se sont également dits inquiéts de l'utilisation des fonds d'assurance-chômage aux fins d'initiatives de création d'emplois. Bien que les projets de création d'emplois financés par l'A.-c. ne prolongent pas l'admissibilité des travailleurs au bénéfice des prestations au terme de leur emploi temporaire, ils peuvent constituer un fardeau supplémentaire pour le Compte d'assurance-chômage. D'aucun y voient une application du Régime d'a.-c. fort éloignée de ses principes de base, qui finit par accroître le fardeau des cotisations versées.

En ce qui concerne la prestation du programme, les dispositions relatives au financement à court terme créent des problèmes de planification et d'administration et semblent exiger un nombre considérable d'années-personnes. De plus, les mesures de création directe d'emplois temporaires sont source d'importants chevauchements pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Les données dont on dispose sur la gamme des programmes provinciaux ont permis de déterminer que bon nombre des quelque 50 mesures visant diverses clientèles (p. ex., étudiants travaillant l'été, groupes défavorisés, assistés sociaux) faisaient double emploi avec des mesures fédérales. Cependant, il n'est pas fréquent que ces activités parallèles soient coordonnées, ce qui entraîne une prolifération considérable de programmes et beaucoup de confusion.

ANALYSE

Le Groupe d'étude estime que les programmes de création directe d'emplois ne constituent pas, à long terme, la meilleure solution au problème du taux de chômage élevé qui règne actuellement, en particulier compte tenu de l'incidence beaucoup plus marquée du chômage chronique. À son avis, ces mesures de création d'emplois sont essentiellement des solutions à court terme qui permettent de guérir les symptômes, mais non le mal.

Cependant, tant qu'une solution à long terme n'aura pas été trouvée, de fortes pressions continueront d'être exercées en faveur de la mise en oeuvre de programmes de création directe d'emplois pour venir en aide aux travailleurs licenciés qui, dans bien des cas, seraient contraints de se rabattre sur l'assistance sociale une fois leurs prestations d'a.-c. épuisée, ainsi qu'aux collectivités locales les plus durement touchées. Si le programme était supprimé, des victimes de ces situations

feraient face à des difficultés accrues. Le Groupe d'étude estime donc que les programmes de création directe d'emplois auront un rôle à jouer tant que la capacité de l'économie à créer de nouveaux emplois permanents ne se sera pas améliorée sensiblement.

Cependant, le Groupe d'étude estime que tout nouveau programme de création directe d'emplois devrait être conçu de manière à combler, autant que possible, les lacunes les plus graves du Programme Canada au travail tel qu'il existe actuellement. À cet égard, nous estimons qu'il conviendrait de tenir compte des points suivants :

a. Le programme devrait être réorganisé en fonction du grave problème que pose le chômage chronique pour l'économie, et devrait être uniquement axé sur les chômeurs de longue date.

b. On devrait déployer beaucoup plus d'efforts pour produire des résultats ayant une valeur économique intrinsèque. À notre avis, pour ce faire il faudra accorder beaucoup plus d'importance à la création d'emplois dans le secteur privé, et tâcher d'obtenir le meilleur rendement possible de la participation financière de ce dernier.

c. Dans le passé, on s'est interrogé sur la mesure dans laquelle les entreprises avaient vraiment créé des emplois supplémentaires et accru leur production grâce à l'aide reçue. À notre avis, tout nouveau programme de création directe d'emplois devrait être axée sur les secteurs économiques qui offrent les meilleures possibilités de création d'emplois. A cet égard, nous pensons qu'il conviendrait d'accorder la priorité à la création d'emplois dans les secteurs des petites entreprises et des services.

d. Tout en recommandant que la priorité soit donnée au secteur privé, nous estimons que les projets du secteur public ont aussi un certain rôle à jouer dans le domaine de la création directe d'emplois. Cependant, afin d'apaiser les inquiétudes concernant la valeur économique des activités du secteur public, il faudrait que celles-ci soient mieux planifiées et que des objectifs à plus long terme soient fixés afin de maximiser le rendement. Nous considérons qu'il serait possible

de mieux axer les activités du secteur public sur les domaines qui revêtent un caractère prioritaire au plan national.

e. Nous estimons que les mesures de création directe d'emplois devraient être mises en oeuvre de manière à assurer une meilleure intégration des programmes fédéraux et provinciaux que dans le passé, afin de réduire les chevauchements et d'accroître l'incidence des dépenses fédérales. Cette intégration pourrait être facilitée par de nouveaux accords fédéraux-provinciaux portant à la fois sur la création d'emplois et la formation. En outre, nous estimons que le secteur privé devrait jouer un rôle important dans le choix des projets de création d'emplois ainsi que l'agencement approprié de programmes et la détermination de leurs objectifs.

f. A notre avis, il est souhaitable que les accords décrits ci-dessus laissent suffisamment de latitude pour permettre une réaffectation des fonds entre la formation et la création d'emplois, de manière à traiter les problèmes des chômeurs chroniques et, éventuellement, à redéployer des ressources de formation en établissement pour financer la formation dans l'industrie et la création directe d'emplois.

g. Nous estimons que, dans l'esprit d'une démarche mieux planifiée et intégrée, tout nouveau programme de formation et de création d'emplois à l'intention des chômeurs chroniques devrait s'accompagner d'un financement à plus long terme, afin d'éviter les problèmes que posent les projets de piètre qualité résultant des à-coups de l'approche actuelle. L'adoption d'un système de financement à plus long terme (sur trois ans, par exemple) faciliterait peut-être aussi la coopération avec les provinces.

h. Outre le processus de financement et de planification à long terme, nous recommandons également une étude visant à déterminer les économies d'années-personnes rendues possibles s'il n'est plus nécessaire de mettre sur pied à bref délai un grand nombre de projets comme cela se produisait avec l'approche précédente.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage, comme solution de remplacement au Programme Canada au travail, de mettre en oeuvre un programme amélioré de formation et de création d'emplois visant les chômeurs chroniques. Un inconvénient possible de cette solution tient au fait qu'elle susciterait probablement l'opposition des provinces, en particulier en ce qui concerne le point f. ci-dessus. En revanche, l'intégration de la création d'emplois aux accords fédéraux-provinciaux, et l'adoption d'un système de financement à long terme pourraient être bien accueillies par les provinces. Autre point à souligner : si cette option était retenue, le financement ne se ferait plus par circonscription.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION EXPRIMÉE EN % DU TOTAL CANADIEN, PAR RAPPORT À LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE TOTALE ET AUX TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Programme : Canada au travail

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme en 1984-1985	20.2	32.2	20.2	11.7	15.6
% de la population active totale (moy. de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moy. de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

PROGRAMME DE TRAVAIL PARTAGÉ

OBJECTIF

a. Éviter les licenciements dus à une pénurie temporaire de travail.

b. Atténuer les répercussions des licenciements prévus, qu'ils soient permanents ou de durée indéterminée, et faciliter le rajustement de la planification des ressources humaines, en recourant, par exemple, à des initiatives de formation, de mobilité et de placement.

DOCUMENT HABILITANT

Article 37 de la Loi sur l'assurance-chômage.

DESCRIPTION

Le Programme de travail partagé (PTP) de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) permet aux employeurs aux prises avec un ralentissement temporaire des activités de procéder, si leurs employés y consentent, à l'étalement du travail disponible sur une semaine réduite afin d'éviter les licenciements. Les employés qui participent au programme sont partiellement indemnisés pour la réduction de leur salaire grâce à des prestations d'assurance-chômage. Les heures de travail peuvent être réduites de 20 à 60 %.

Pour conclure un accord de travail partagé, une entreprise et ses employés soumettent une demande à la CEIC qui, après avoir vérifié si les critères d'admissibilité sont respectés, accepte ou rejette la requête. En gros, l'entreprise requérante doit avoir été en affaires depuis au moins deux ans, fournir la preuve qu'une production réduite est inévitable et montrer qu'il ne s'agit pas d'un licenciement saisonnier. Si la demande est acceptée, la CEIC verse aux employés participants admissibles des prestations d'assurance-chômage dont le montant équivaut au nombre total d'heures de travail perdues, multiplié par le taux de prestations applicable. En 1985, ce montant serait de 55,20 $ par jour (le taux de la prestation hebdomadaire maximale étant de 276 $ en 1985). L'entente elle-même couvre une période de 6 à 26 semaines, qui peut être prolongée de 12 semaines par la CEIC, en cas de besoin.

Les employés visés par les accords de travail partagé ont droit au montant intégral des prestations d'assurance-chômage auxquelles ils sont admissibles s'ils sont licenciés après l'expiration de l'accord ; en d'autres termes, les prestations auxquelles ils ont droit ne se trouvent pas réduites en raison de leur participation au programme. Ils doivent cependant observer le délai de carence habituel de deux semaines, mais non pendant qu'ils participent au programme. Les demandes sont traitées dans le système habituel de paiement des prestations d'assurance-chômage.

BÉNÉFICIAIRES

Ce programme permet aux entreprises participantes de conserver leur personnel pendant les périodes de ralentissement temporaire, et, dans certains cas, de recycler leurs employés dans des emplois qui leurs permettent de répondre aux nouvelles exigences de l'entreprise. Cette dernière profite également du fait qu'elle n'est pas obligée de recruter et de former de nouveaux employés lorsque la production reprend à son rythme normal. Le programme permet aux employés de conserver leurs compétences et leur emploi, et de maintenir plus équitablement leur revenu. Entre 1982, année de lancement du programme, et 1984, 20,159 accords ont été signés avec des employeurs; ils touchaient 352,227 employés appartenant à des unités de travail partagé et ont permis d'éviter 144,051 licenciements. On estime qu'il en coûté environ 217 millions de dollars en prestations d'assurance-chômage. (Il convient de noter que cette somme exagère considérablement les coûts du programme car, en l'absence, celui-ci, quelque 155 à 170 millions de dollars auraient dû être versés sous forme de prestations d'assurance-chômage aux travailleurs licenciés. Les coûts réels du programme se situent donc aux environs de 47 à 62 millions de dollars pour cette période de trois ans, soit 27 à 41 % de plus qu'il n'en aurait coûté si l'on avait eu recours à des lienciements. Près des deux tiers des employés participants travaillaient dans le secteur manufacturier, et la majorité des autres, dans les secteurs du commerce ainsi que des services communautaires, personnels et d'affaires.

Au cours des trois années d'existence du programme, le recours à celui-ci a diminué au fur et à mesure que s'améliorait la situation économique générale; c'est ainsi qu'en 1984, environ 4,000 accords ont été signés; ils concernaient 56,000 employés et ont permis d'éviter environ

22,000 licenciements. La répartition régionale pour 1984 figure en annexe. En 1983, près de 90 % des employeurs qui ont eu recours au travail partagé comptaient 100 employés ou moins, et 65 % d'entre eux, 20 employés ou moins.

DÉPENSES

	1983-84 (millions $)	1984-85 (millions $)	1985-1986 (millions $)
Total des traitements et des dépenses de F&E*	2.6	2.7	2.5
Fonds d'assurance-chômage (article 37)	83.1	32.4	35.0**
Années-personnes	81	73	64

* Ne comprend pas les quelque 200 années-personnes requise pour le traitement des demandes de travail partagé dans le cadre du système de paiement des prestations d'assurance-chômage.

** Dépenses effectives estimées : plafond de 45 millions de dollars.

ANALYSE

Lors de ses consultations avec le secteur privé, le Groupe d'étude a constaté qu'en général, le Programme de travail partagé suscitait des réactions favorables et faisait oeuvre utile en répartissant le fardeau du chômage. Cependant, on reprochait au programme la paperasserie associée au traitement des demandes à laquelle doivent s'astreindre les employeurs (paperasserie qui pourrait être réduite si on laissait aux employeurs le soin de payer les prestations et si on les remboursait ensuite); l'utilisation des fonds d'assurance-chômage pour couvrir les frais du programme faisait également l'objet de préoccupations.

Il est ressorti d'une évaluation interne de la CEIC que, dans l'ensemble, ce programme avait atteint son objectif, c'est-à-dire empêcher les mises à pied temporaires, et avait eu les résultats et les effets escomptés. Cependant, comme nous l'avons noté ci-dessus, on estime que le programme coûte de 27 à 41 % de plus en prestations d'assurance-chômage que de la solution des

licenciements. Cette différence de coût est notamment attribuable à la proportion de licenciements prévus (de 25 à 50 % environ) que le programme finance et qui ont un caractère permanent (c'est-à-dire que le programme ne peut empêcher). Cela représente des sommes considérables pour le programme, et l'on a fait remarquer qu'une sélection plus efficace des demandes et des employeurs qui utilisent le programme permettrait peut-être de réduire sensiblement ses coûts. Par ailleurs, il serait possible de réaliser des économies si l'on soustrayait des prestations à payer aux travailleurs licenciés ayant participé au programme, le montant des prestations reçues lorsqu'ils y participaient. En outre, le programme est plus coûteux parce que les personnes qui y participent n'ont pas à observer le délai de carence de deux semaines normalement exigé des prestataires d'assurance-chômage (sauf s'il s'agit de personnes licenciées après avoir participé au programme). On pourrait supprimer cette dispense pour rendre le programme plus économique. La CEIC a étudié la posibilité de "réduire" les prestations d'assurance-chômage versées aux employés licenciés après avoir participé au programme, ainsi que celle d'imposer l'observation du délai de carence de deux semaines à ceux qui participent au programme. Elle a conclu que l'application de l'une ou l'autre formule dissuaderait les entreprises de recourir au programme. Le Groupe d'étude estime que ces propositions mériteraient d'être réexaminées compte tenu du fait qu'en Californie, un programme de travail partagé analogue comporte ces deux caractéristiques.

Nous estimons qu'une autre faiblesse du programme a trait à ses répercussions néfastes sur les avantages sociaux des employés, en particulier les pensions de retraite. À cause des dispositions de certains régimes de retraite, il se peut qu'un employé voie sa pension de retraite réduite à cause de sa participation à un programme de travail partagé. Bien qu'il s'agisse là d'une des constations de l'évaluation préliminaire faite au début de 1983, aucune mesure n'a encore été prise pour remédier à la situation.

Les entreprises en affaires depuis moins de deux ans ne peuvent se prévaloir du programme. À notre avis, il conviendrait de revoir cette restriction. Nous notons, à cet égard, qu'elle pénalise particulièrement les entreprises en train de s'établir, dont la taille est généralement réduite.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage un examen plus approfondi du programme afin de déterminer comment réduire la paperasserie, de réexaminer l'obligation faite aux entreprises d'être en affaires depuis au moins deux ans et d'éliminer les problèmes relatifs aux avantages sociaux des employés. En outre, cette révision pourrait également porter sur les moyens de réduire les coûts supplémentaires pour l'Assurance-chômage, tout en maintenant le programme. De l'avis du Groupe d'étude, l'objet de cet examen devrait être d'améliorer le Programme de travail partagé. À cet égard, nous reconnaissons sa valeur comme moyen d'alléger le fardeau du chômage.

RÉPARTITION RÉGIONALE DES PARTICIPANTS ET DES DÉPENSES EN 1984 - PROGRAMME DE TRAVAIL PARTAGÉ

(pourcentage)

Région	Accords avec les employeurs*	Employés participants	Nombre de licenciements évités (est.)	Dépenses
Atlantique	9.7	7.2	9.2	8.9
Québec	14.8	17.8	15.8	21.4
Ontario	19.7	35.0	31.7	29.6
Prairies	29.1	22.2	24.2	21.5
Colombie-Britannique	26.3	17.8	19.1	18.6

* Il se peut qu'un employeur ait conclu plus d'une entente, p. ex., afin de traiter avec deux syndicats différents.

PROJETS SPÉCIAUX DE CRÉATION D'EMPLOIS

OBJECTIF

Financer les projets créateurs d'emplois qui ne sont pas admissibles à une aide en vertu d'autres programmes.

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

Le fonds pour les projets spéciaux de création d'emplois a été créé par le gouvernement précédent dans le but d'appuyer les projets qui pourraient difficilement être financés dans le cadre d'autres programmes plus structurés. Surtout axé sur la construction, ce programme a essentiellement servi à l'établissement de centres communautaires, de centres culturels, etc. Environ 35 % des fonds ont été consacrés par les ministères fédéraux à des projets de leur compétence (p. ex., rénovation d'aéroports).

Les députés pouvaient recommander le financement de projets à leur ministre régional, qui en demandait à son tour l'approbation du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Les projets du secteur privé étaient financés grâce à une formule de "subventions et contributions à la création d'emplois". Une fois prises les décisions ministérielles, l'administration effective du programme était assurée par les bureaux de la Direction générale du développement de l'emploi, d'Emploi et Immigration Canada (EIC).

BÉNÉFICIAIRES

Collectivités pour lesquelles des projets ont été approuvés.

DÉPENSES

Les budgets de 1982 et 1983 prévoyaient chacun l'affectation de 150 millions de dollars au fonds pour les projets spéciaux de création d'emplois. Conformément aux déclarations du nouveau ministre de l'Emploi et de l'Immigration, ce fonds cessera d'être alimenté. Le Cabinet

a recemment autorisé l'achèvement, au cours de l'année financière 1985-1986, des projets entrepris dans le cadre de ce programme.

ANALYSE

Ce programme a été supprimé.

ACCÈS-CARRIÈRE

OBJECTIF

Accroître les possibilités d'emploi de personnes dont l'intégration au marché du travail peut être facilitée grâce à des mesures telles que les subventions salariales et l'utilisation innovatrice des fonds d'assurance-chômage.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi portant affectation de crédits et article 38 de la Loi sur l'assurance-chômage.

DESCRIPTION

Accès-carrière comporte deux éléments distincts.

a. Subvention salariale : Il s'agit essentiellement d'apporter une aide financière pouvant totaliser 50 % du salaire brut, jusqu'à concurrence de 15 000 $ par an, aux employeurs de tous les secteurs pour le placement de personnes qui font face à des obstacles importants sur le plan de l'emploi. (Ce programme permet également de fournir un appui aux groupes communautaires qui contribuent à l'exécution du programme, ainsi qu'aux employeurs pour l'acquisition du matériel et des installations nécessaires à l'emploi de certains groupes).

b. Initiatives-Volontariat : Elles permettent aux bénéficiaires de l'assurance-chômage de recevoir des prestations majorées en échange de travaux exécutés au profit d'organisations bénévoles (lorqu'il n'existe aucune autre perspective d'emploi sur le marché du travail).

En vertu de la composante subvention salariale d'Accès-carrière, l'admissibilité des clients est déterminée par les conseillers en emploi des Centres d'emploi du Canada administrés par Emploi et Immigration Canada (EIC), à la suite d'une évaluation de leurs antécédents sur le plan du chômage et de l'application (s'il y a lieu) des critères d'admissibilité visant les personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi. La subvention salariale a pour objet de contribuer à améliorer la capacité concurrentielle

de ces travailleurs en ce qui concerne l'accès aux emplois disponibles sur le marché, ce qui peut entraîner le déplacement d'autres travailleurs, étant donné que les emplois disponibles ne sont pas nécessairement des emplois supplémentaires.

Le programme d'Initiatives-Volontariat est un programme expérimental qui compte actuellement pour moins de 5 % des activités d'Accès-carrière. Dans le cadre de ce programme, les Centres d'emploi du Canada repèrent, parmi les bénéficiaires de l'assurance-chômage, ceux qui désirent entreprendre des activités utiles au sein d'organisations bénévoles pendant leur période de prestations. Le choix final est effectué par les organisations elles-mêmes. Les propositions ne doivent pas avoir pour conséquence de déplacer des bénévoles ou des employés qui travaillent déjà dans l'organisation.

BÉNÉFICIAIRES

Chômeurs chroniques, tout particulièrement les jeunes; personnes défavorisées sur le plan de l'emploi; bénéficiaires de l'assurance-chômage pour les emplois au sein d'organisations bénévoles. En 1983-1984, environ 40,000 clients ont obtenu un emploi en vertu de ce programme. Sur le plan régional, les provinces de l'Atlantique ont été favorisées à cause du taux de chômage plus élevé qui y règne. Ailleurs, l'utilisation des fonds du programme a eu tendance à refléter la répartition de la population active.

DÉPENSES

	1983/84	1984/85
	(millions $)	
Total	73.5	184.1
Années-Personnes	181.0	333.0

ANALYSE

L'existence de ce type de programme se justifie fort bien dans la mesure où il vise une répartition plus équitable des perspectives d'emploi par rapport à la répartition du chômage. La question de l'accessibilité aux emplois revêt une importance particulière en période prolongée de chômage élevé.

D'après des évaluations internes faites par CEIC au sujet de l'incidence des subventions salariales accordées dans le cadre de programmes fédéraux aux groupes fortement défavorisés, on constate qu'elles ont un effet positif réel. Environ 80 % des employeurs interrogés après qu'ils eurent engagé des travailleurs de cette catégorie, ont déclaré qu'ils ne l'auraient pas fait sans subvention.

Par contre, il ressort de l'expérience de la prestation de subventions salariales à des travailleurs âgés déplacés à cause des compressions d'effectifs dans l'industrie, que la méthode d'application du programme exige énormément d'attention et mériterait d'être revue. À cet égard, l'évaluation d'Emploi et Immigration Canada faisait allusion au fait que le programme était mal compris par les employeurs, et sa promotion mal faite par les Centres d'emploi du Canada locaux.

Une comparaison avec les activités d'autres programmes d'EIC destinés aux personnes défavorisées, tels que la Compagnie de travailleurs et la Formation générale dans l'industrie, révèle un chevauchement considérable des clientèles ainsi qu'un double emploi des programmes.

En outre, il semble que la même clientèle puisse se prévaloir d'Accès-carrière et des programmes et services de bien-être social administrés par les gouvernements provinciaux.

Enfin, certains se sont inquiétés de voir utiliser les fonds d'Assurance-chômage au profit d'activités de création d'emplois, faisant valoir que toute augmentation des coûts liés à l'assurance-chômage allourdit directement la charge du secteur privé.

La suppression de ce programme réduirait les possibilités d'emploi offertes aux personnes qui se heurtent à de graves obstacles sur le plan de l'emploi. Comme nous l'avons noté ci-dessus, en 1983-1984, environ 44,000 clients ont bénéficié d'une aide en vertu de ce programme tout particulièrement les jeunes.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de regrouper Accès-carrière avec d'autres programmes fédéraux visant surtout les personnes

défavorisées. Ce programme unique à l'intention des groupes défavorisés comprendrait, sous leur forme la plus récente, la Compagnie de travailleurs, Accès-carrière et la composante de la Formation générale dans l'industrie à l'intention des personnes défavorisées. La mise en oeuvre de cette solution permettrait de simplifier considérablement le programme actuel et de réduire les cas de chevauchement et de double emploi. Elle permettrait également de maintenir la distinction entre la création d'emplois supplémentaires du type Canada au travail, et l'aide à la création d'emplois, dans un souci de justice sociale, afin de permettre aux travailleurs défavorisés de postuler tout emploi disponible.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION EXPRIMÉE EN % DU TOTAL CANADIEN, PAR RAPPORT À LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE TOTALE ET AUX TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Programme : Accès-carrière

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme en 1984-1985	11.9	27.8	34.7	13.8	11.9
% de la population active totale (moy. de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moy. de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

COMPAGNIE DE TRAVAILLEURS

OBJECTIF

Fournir aux personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi la préparation nécessaire et les compétences professionnelles requises pour les rendre aptes à s'intégrer au marché du travail.

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

Les ressources communautaires du secteur privé et du gouvernement s'associent pour appuyer des projets financés par Emploi et Immigration du Canada (EIC) visant à améliorer les compétences pratiques, les disciplines d'emploi et le comportement au travail. Groupes, organismes et associations peuvent bénéficier d'une aide pour assurer la prestation du programme et offrir aux participants les services appropriés de préparation, de formation et de placement. Les projets soumis à EIC peuvent s'étendre sur trois ans et bénéficier d'une prolongation de douze mois. Le plafond de l'aide financière accordée par EIC est de 350,000 $ par projet. Des clients sont inscrits au programme de manière continue, et la participation individuelle est habituellement de trois à six mois. Selon la nature des activités, les participants peuvent recevoir une allocation ou un salaire.

Des efforts sont déployés pour obtenir des gouvernements provinciaux qu'ils appuient la Compagnie de travailleurs en souscrivant à la formule du partage des coûts ou en assurant le financement continu des projets lancés dans le cadre d'initiatives fédérales, qui ont fait la preuve de leur viabilité et qui chevauchent les compétences et les priorités des gouvernements provinciaux. Une des principales caractéristiques de ces projets a trait à l'établissement de mécanismes de renvoi et de soutien en collaboration avec les organismes communautaires et fédéraux appropriés.

BÉNÉFICIAIRES

La priorité est actuellement accordée aux jeunes et aux autochtones. Les femmes défavorisées, les personnes handicapées, les analphabètes fonctionnels, les anciens détenus et les personnes ayant eu des problèmes de drogue et d'alcool font aussi partie de la clientèle de la Compagnie de travailleurs. En 1983-1984, environ 2,800 travailleurs ont bénéficié d'une aide dans le cadre de ce programme, la majeure partie des fonds étant affectée aux provinces de l'Atlantique et aux Prairies, en fonction de leur part de la population active. En 1984-1985, le nombre de clients s'établissait à environ 6,500.

DÉPENSES

	1983/84	1984/85
	(millions $)	
Total	28.5	40.2
Années-personnes	9.0	68.0

ANALYSE

La Compagnie de travailleurs est un programme fondé sur des principes sociaux et humanitaires.

D'après une évaluation de ce type de programme récemment effectuée par EIC, il y aurait certaines incidences positives au chapitre de l'emploi pour la clientèle visée. Le pourcentage de travailleurs occupant un emploi après avoir participé au programme était d'environ 14 % supérieur à ce qu'il était auparavant. Cette augmentation a atteint 18 % dans le cas des projets à l'intention des autochtones. Le programme n'a pas pour but de créer de nouveaux emplois, et il est probable que les emplois comblés par les clients auraient pu l'être par d'autres travailleurs disponibles.

Une comparaison avec les activités d'autres programmes de la CEIC tels que Accès-carrière et la Formation générale dans l'industrie (à l'intention des personnes défavorisées), permet de constater un chevauchement considérable des clientèles ainsi qu'un double emploi dans les programmes.

En outre, il semble y avoir chevauchement des clientèles entre la Compagnie de travailleurs et les programmes et services de bien-être social administrés par les gouvernements provinciaux.

La suppression de ce programme réduirait, dans une certaine mesure, les possibilités d'emploi des personnes qui se heurtent à de graves obstacles sur le plan de l'emploi. Comme nous l'avons noté, quelque 6,500 travailleurs fortement défavorisés ont bénéficié d'une aide en vertu du programme en 1984-1985.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de fusionner la Compagnie de travailleurs avec d'autres programmes fédéraux visant les personnes défavorisées. Ce programme unique à l'intention des groupes défavorisés engloberait, sous leur forme la plus récente, la Compagnie de travailleurs, Accès-carrière et la composante de la Formation générale dans l'industrie à l'intention des personnes défavorisées. La mise en oeuvre de cette solution permettrait de simplifier considérablement le système actuel et de réduire les chevauchements et les doubles emplois. Elle permettrait également de maintenir la distinction entre, d'une part, la création d'emplois supplémentaires du type Canada au travail et, d'autre part, l'aide à la création d'emplois dans un souci de justice sociale, afin de permettre aux travailleurs défavorisés d'améliorer leurs chances d'obtenir un emploi, quel qu'il soit.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION EXPRIMÉE EN % DU TOTAL CANADIEN, PAR RAPPORT À LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE TOTALE ET AUX TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Programme : Compagnie de travailleurs

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme en 1984-1985	15.6	16.6	28.7	28.1	11.0
% de la population active totale (moy. de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moy. de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

CLE

CROISSANCE LOCALE D'EMPLOI

OBJECTIF

Accroître le nombre d'emplois permanents dans les localités où le taux de chômage chronique est élevé.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi portant affectation de crédits et décision nº 794486 du Conseil du Trésor.

DESCRIPTION

Le programme CLE, qui est administré par Emploi et Immigration Canada (EIC), prévoit le versement de subventions et de contributions destinées à accroître le nombre d'emplois permanents du secteur privé dans les localités où le taux de chômage chronique est élevé. Il vise essentiellement à réduire les disparités régionales persistentes sur le plan du chômage en encourageant la création d'emplois permanents économiquement viables (c.-à-d. dans le secteur privé). Ce programme de développement économique communautaire comporte quatre volets :

- Sociétés de croissance locale d'emploi : Des sociétés CLE sans but lucratif déterminent les possibilités économiques, fournissent une assistance technique aux entrepreneurs et gèrent un fonds de création d'emplois qui permet de financer les prêts aux entreprises locales ou les investissements dans celles-ci. L'aide financière accordée à une entreprise ne peut dépasser 25,000 $ par an.

- Projets d'entreprise : Des organisations communautaires peuvent obtenir une contribution pour créer une entreprise commercialement viable.

- Projets d'infrastructure : Conçus pour accroître la capacité de croissance locale d'emploi au sein de la collectivité.

- Projets de planification : Pour planifier et organiser l'un ou l'autre des projets susmentionnés.

On a recours à diverses méthodes pour sensibiliser les collectivités à l'existence du programme CLE. Des contacts sont pris avec celles qui semblent présenter le plus de possibilités. Le programme est présenté à des groupes d'intérêt et des municipalités, et une documentation leur est remise. En outre, les Centres d'emploi du Canada locaux d'EIC et les bureaux de la Direction générale du développement de l'emploi aiguillent les groupes intéressés vers le programme CLE.

BÉNÉFICIAIRES

Les organismes qui représentent des intérêts communautaires (ils doivent être constitués en sociétés sans but lucratif pour pouvoir être considérés comme sociétés CLE) dans les collectivités où la population est normalement inférieure à 50,000 habitants et où l'on constate des problèmes de chômage chronique. Ces collectivités doivent cependant présenter suffisamment de possibilités pour créer de nouveaux emplois et avoir fourni la preuve de leur capacité de planification et de développement économique. Les participants doivent être légalement autorisés à travailler au Canada. D'après les données les plus récentes, quelque 16,500 travailleurs ont été employés grâce à ce programme. Les activités du programme CLE sont surtout concentrées dans les provinces de l'Atlantique et au Québec.

DÉPENSES

	1983/84 (millions $)	1984/85 (millions $)	1985/86 (millions $)
Total	38.3*	88.9	101.0
A.-P.	144.0	163.0	

* Ne comprend pas les 61.4 millions de dollars inclus dans le budget de 1983-1984 de Canada au travail, qui doivent être transférés au programme CLE en 1984-1985.

ANALYSE

Le Groupe d'étude estime qu'il est justifié de maintenir des mesures visant à réduire les disparités économiques régionales sur le plan de l'emploi, en

particulier celles qui font appel au secteur privé. Nous considérons cependant que, dans une large mesure, le programme CLE fait double emploi avec les activités du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) dans ce domaine. Grâce aux ententes fédérales-provinciales de développement économique régional et au Programme de développement industriel et régional, le MEIR peut venir en aide aux anciennes et nouvelles entreprises et le fait effectivement, lorsqu'il s'agit de créer une entreprise, de la moderniser ou d'étendre ses activités, l'importance de l'aide accordée étant fonction de la situation locale sur le plan du chômage.

On peut faire valoir que dans les petites localités, les groupes qui sont intéressés à mettre sur pied une entreprise peuvent éprouver de la difficulté à obtenir l'aide du MEIR. Le Groupe d'étude juge cependant que dans la mesure où il existe un problème d'accessibilité, il est préférable de l'examiner dans le contexte des programmes du MEIR et de chercher à améliorer l'efficacité de ces programmes, plutôt que de maintenir le programme CLE d'EIC, qui fait pratiquement double emploi avec l'aide accordée par le MEIR. À cet égard, nous notons qu'au cours des consultations que nous avons eues avec eux, des représentants du secteur privé ont exprimé des doutes sur la capacité du personnel d'EIC à évaluer les projets de petites entreprises dans le secteur privé.

En outre, nous nous interrogeons sur le bien-fondé de la pratique qui consiste à fournir ainsi de l'argent sans demander une contribution financière significative aux participants. L'incidence de ce programme n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation. Cependant, les données généralement disponibles à ce jour sur la stimulation du développement dans les petites collectivités montrent qu'il s'agit d'un processus lent, qui présente des risques élevés en dépit du fait que certains projets ont fait la preuve de leur utilité.

Dans certaines régions, un pourcentage élevé des fonds du programme CLE ont été consacrés à des projets lancés par des autochtones. Là aussi, il semble qu'il y ait chevauchement direct des objectifs du Fonds de développement économique autochtone, établi sous la direction du MEIR (110 millions de dollars en 1985-1986).

Pour plusieurs provinces (Terre-Neuve, le Québec et l'Ontario) les initiatives au programme CLE apparaissent comme une source de frictions avec le gouvernement fédéral, à cause du chevauchement avec les mesures de développement provincial. De plus, une partie de l'aide financière du programme CLE est affectée à des projets municipaux, domaine qui relève des provinces.

L'annexe montre que compte tenu du pourcentage de la population active dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, une proportion élevée de l'aide financière est consacrée à ces provinces.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin à ce programme : aucune nouvelle activité ne serait financée en vertu du programme CLE, et le programme actuel disparaîtrait graduellement au fur et à mesure que les engagements à l'égard des collectivités prendraient fin. EIC continuerait à administrer le programme pendant cette période. La responsabilité de toute nouvelle aide financière au titre des activités de développement économique dans les collectivités locales incomberait au MEIR et, peut-être, aux provinces, dans le cadre des ententes de développement économique régional. Le Groupe d'étude estime que cette option présente beaucoup d'avantages, compte tenu des points soulevés dans l'analyse du programme en ce qui concerne le temps qu'il faut pour que les résultats se fassent sentir, les risques élevés et le double emploi évident avec les programmes du MEIR et les mesures provinciales. Il est cependant probable que les bénéficiaires éventuels de ce programme, en particulier dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, s'opposent à son abolition.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION EXPRIMÉE EN % DU TOTAL CANADIEN, PAR RAPPORT À LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE TOTALE ET AUX TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Programme : Croissance locale d'emploi

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme en 1984-1985	24.6	37.8	14.2	14.8	8.6
% de la population active totale (moy. de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moy. de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

KATIMAVIK

OBJECTIF

- Contribuer au développement personnel des jeunes Canadiens;
- apporter une contribution pertinente et durable aux collectivités d'accueil;
- mieux faire connaître et comprendre le Canada et sa diversité;
- favoriser une plus grande sensibilisation à l'environnement.

DOCUMENTS HABILITANTS

Protocole d'entente entre le Secrétariat d'État et OPCAN (l'entente actuelle prend fin en juillet 1985; examen annuel; budget de base A établi jusqu'à la fin de l'année financière 1986-1987).

DESCRIPTION

Katimavik est programme national qui fait appel aux services bénévoles des jeunes. Grâce à ce programme, des petits groupes participent à trois projets successifs de trois mois chacun, dans trois collectivités différentes. Un tiers environ des membres de chaque groupe sont des francophones, et une des collectivités d'accueil est, elle aussi, francophone. Les participants sont logés et nourris, et tous ceux qui restent jusqu'à la fin du programme de neuf mois reçoivent un montant forfaitaire à titre de rémunération.

Ce programme est dirigé par OPCAN, une société sans but lucratif, spécialement constituée à cette fin. Toutes les négociations touchant au financement et aux orientations se font entre le conseil d'administration d'OPCAN et le Secrétariat d'État, seul commanditaire du programme.

Ces deux dernières années, le budget de base du programme a été augmenté de 30 millions de dollars par année. Le gouvernement a récemment annoncé que pour l'année 1985-1986, la subvention à Katimavik serait ramenée de 49.7 millions de dollars à son niveau de base de 19.7 millions de dollars.

BÉNÉFICIAIRES

Les participants au programme sont des jeunes de 17 à 21 ans. Tout groupe sans but lucratif (administration municipale, club philantropique, école, association communautaire, organisme gouvernemental, église, hôpital, etc.) peut parainner un projet.

Les candidats sont répartis par sexe, langue, région, groupe culturel et situation économique. La sélection finale est faite par un ordinateur programmé de manière à fournir au hasard une combinaison prédéterminée correspondant à la composition démographique nationale.

En 1983, environ 2,800 jeunes se sont inscrits au programme. En 1984, ce chiffre est passé à 4,800.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85 (millions $)	1985-86
Subventions et contributions	28.8	49.7	19.7
Participants (approx.)	2,800	4,800	5,500

ANALYSE

Le Groupe d'étude conclut que sur le plan de la création d'emplois, le programme Katimavik est moins utile que les programmes à l'intention des jeunes chômeurs, en particulier à l'époque actuelle, où le taux de chômage chez les jeunes demeure élevé. À cet égard, le Groupe d'étude souligne que les participants au programme Katimavik sont en grande partie recrutés dans les écoles et que bon nombre d'entre eux retournent aux études par la suite.

Des représentants du ministère ont déclaré que si l'on décidait de mettre fin dès maintenant au programme sans réaffecter les crédits à d'autres programmes destinés à la jeunesse, cela pourrait provoquer une réaction négative chez les groupes de jeunes, surtout en pleine Année internationale de la jeunesse.

OPTIONS

Compte tenu de ces obvervations, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin à ce programme; comme l'existence de

Katimavik ne peut être justifiée du point de vue de la création d'emplois, les crédits que le gouvernement lui destine devraient être supprimés. Nous reconnaissons cependant que Katimavik a d'autres objectifs que la création d'emplois et que l'évaluation de son efficacité dans la poursuite de ces objectifs va au-delà du mandat du Groupe d'étude.

RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (ACCORD CANADA-QUÉBEC)

OBJECTIF

Rendre les jeunes assistés sociaux québécois plus aptes à occuper un emploi en leur offrant un programme de rattrapage scolaire et en leur permettant d'acquérir une expérience de travail jumelée à une formation pertinente, ou encore une expérience dans le cadre de projets communautaires.

DOCUMENTS HABILITANTS

Accord Canada-Québec de mai 1984. Régime d'assistance publique du Canada.

DESCRIPTION

L'accord Canada-Québec, administré par Santé et Bien-être social Canada, constitue une démarche novatrice adoptée sous les auspices du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), qui vise à aider les jeunes assistés sociaux québécois de moins de 30 ans à obtenir un emploi. Cet accord prévoit le versement d'une contribution fédérale maximale de 60 millions de dollars sur les deux années et demie du programme, ainsi que d'une contribution provinciale équivalente. La contribution du gouvernement fédéral se limite à la part que celui-ci aurait assumée en vertu du RAPC si les participants au programme avaient été assistés sociaux (en d'autres mots, le programme n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour le gouvernement fédéral).

Le programme comporte trois volets - rattrapage scolaire, expérience pratique/formation et projets communautaires. Les bénéficiaires, qui peuvent participer au programme pendant au plus 12 mois, reçoivent, outre leur prestation d'assistance sociale de base, des allocations supplémentaires déterminées en fonction de leur situation personnelle ou de la nature du travail qui leur est confié. Ces allocations supplémentaires sont payées par le gouvernement québecois ou l'employeur, ou les deux. Les participants au programme ne sont pas admissibles à l'assurance-chômage, et les personnes qui refusent d'y participer peuvent continuer à bénéficier de l'assistance sociale.

BÉNÉFICIAIRES

On a estimé que quelque 50,000 assistés sociaux québécois de moins de 30 ans pourraient bénéficier des dispositions de cet accord. Celui-ci vise particulièrement les jeunes assistés sociaux, qui représentent 52 % des assistés sociaux du Québec et sont jugés les plus aptes à occuper un emploi.

DÉPENSES

Pendant les deux années et demie que durera l'accord, le gouvernement du Québec versera une contribution égale à la contribution du gouvernement fédéral, qui pourra atteindre 60 millions de dollars.

ANALYSE

Ce programme expérimental s'adresse aux personnes qui n'ont pas réussi pas à obtenir un emploi grâce aux autres programmes fédéraux et provinciaux d'accès à l'emploi ou de création d'emplois, et qui doivent, par conséquent, recourir à l'aide sociale. La participation initiale à ce programme lancé en juin 1984 a été inférieure aux prévisions. On s'attend cependant qu'elle augmente au fur et à mesure que le programme sera mieux connu.

Le programme, qui a pour effet de réduire la dépendance à l'égard de l'assistance sociale en rendant les participants plus aptes à occuper un emploi, peut être profitable tant à l'individu qu'à la société en général. L'individu sera mieux en mesure de subvenir à ses besoins et la société réalisera une économie nette de prestations d'assistance sociale. Étant donné que ce programme est tout récent, il est encore trop tôt pour en évaluer le succès à cet égard.

Il existe d'autres programmes fédéraux de création d'emplois et de formation qui s'adressent aux jeunes chômeurs (Formation en établissement, Accès-carrière, la Compagnie de travailleurs, Option Formation Jeunesse), mais le chevauchement entre leur clientèle et celle du programme en question est minime, étant donné que les personnes visées sont des assistés sociaux qui n'ont généralement pas pu obtenir un emploi ou une formation grâce à ces autres programmes. C'est avec l'Option Formation Jeunesse (OFJ) que le risque de chevauchement aurait été le plus grand, mais cela ne pose pas de problème car le Québec n'a pas accepté d'y participer.

Ce programme constitue un bon exemple de collaboration fédérale-provinciale face au problème du chômage chez les jeunes. Son succès déterminera dans quelle mesure les autres provinces réclameront les accords analogues. La question du chevauchement se poserait toutefois dans le cas des provinces qui participent à l'OFJ.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de poursuivre ce programme.

Le Groupe d'étude estime que ce programme constitue un bon exemple de collaboration fédérale-provinciale face aux problèmes du chômage chez les jeunes et qu'il convient donc de le maintenir jusqu'à l'expiration de l'accord initial.

Santé et Bien-être social Canada doit procéder à une évaluation du programme et les résultats influeront sur l'avenir de celui-ci. Bien qu'il soit d'avis que le chevauchement a été réduit dans le cas de cet accord avec le Québec, le Groupe d'étude estime qu'il faudra se pencher sur cette question si d'autres provinces demandent un accord analogue.

PROGRAMMES D'EMPLOI

INTRODUCTION

Le Groupe d'étude a jugé utile de répartir les 46 programmes d'emploi en trois catégories : les programmes généraux de placement et d'orientation, les programmes spécialisés de placement et d'orientation et les programmes d'aide à l'adaptation de l'industrie.

À la suite de ses consultations, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral conserve un rôle potentiellement important à jouer dans la prestation d'un service général de placement. À cet égard, nous accordons un certain poids au fait que le service général de placement réduit le temps de recherche d'un emploi. Comme la plupart des travailleurs effectivement placés percevraient autrement des prestations d'assurance-chômage, la réduction du temps de recherche permet de réaliser des économies dans les prestations qui suffisent peut-être à couvrir les frais du service de placement. Le Groupe d'étude constate cependant que si les représentants du secteur privé qui ont été consultés souhaitent en général que le gouvernement fédéral joue un rôle dans le placement, ils se montrent habituellement très critiques à l'égard de nombreux aspects du service actuel. À notre avis, le gouvernement devrait prendre des mesures sérieuses pour améliorer le service actuel ou y renoncer s'il n'y a pas, au bout de deux ans, des améliorations sensibles. En outre, nous recommandons au Groupe de travail que le gouvernement envisage de donner la priorité, au cours de cette période de deux ans, à l'amélioration du service de placement dans les domaines suivants :

nette amélioration de la sélection préliminaire des candidats;

meilleurs contacts entre le personnel des services de placement et les employeurs;

attention accrue accordée aux employeurs et aux collectivités où l'accès à des services privés de placement est limité; et

création, au sein des associations des petites et moyennes entreprises, d'un corps permanent de spécialistes chargés de les aider en ce qui a trait à leurs programmes de placement et de perfectionnement.

Nous sommes également d'avis que l'on pourrait réaliser d'importantes réductions des frais administratifs, sans réduire la qualité du service, notamment :

en mettant en oeuvre beaucoup plus rapidement l'inscription sélective, ne conservant des dossiers d'emploi complets que pour les personnes auxquelles le service a des chances d'être utile;

en automatisant beaucoup plus rapidement les systèmes.

Après avoir examiné les nombreux programmes spécialisés de placement et d'orientation, et le programme général d'orientation, le Groupe d'étude est plutôt d'avis qu'il faudrait les maintenir pour la plupart. Nous faisons cependant état de la nécessité d'améliorations pour certains et d'un examen pour d'autres.

Enfin, le Groupe d'étude estime que la prolifération des programmes d'aide à l'adaptation de l'industrie ne se justifie pas, que dans chaque cas, il y a chevauchement des clientèles, de même que des avantages particuliers à chacun (ce qui peut produire des injustices). À cet égard, nous constatons qu'il existe divers programmes d'aide à l'adaptation de l'industrie, dont le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, le Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre, le Programme canadien pour un renouveau industriel (mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre) et le Programme des prestations d'adaptation pour les travailleurs (de Travail Canada). Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de regrouper ces programmes en un programme unique d'aide à l'adaptation de l'industrie, administré par EIC, qui aurait pour objet de simplifier les modalités d'exécution et d'améliorer la redistribution de la main-d'oeuvre.

Les programmes généraux de placement et d'orientation sont destinés aux employeurs et aux chercheurs d'emploi par l'intermédiaire du réseau des Centres d'emploi du Canada qui relève d'Emploi et Immigration Canada. Les programmes spécialisés de placement et d'orientation s'adressent à des secteurs déterminés du marché du travail, notamment les étudiants, les personnes défavorisées, les travailleurs agricoles et les bénéficiaires des programmes d'emploi du gouvernement fédéral et des programmes d'échanges internationaux. Les programmes d'aide à l'adaptation de l'industrie visent en général à faciliter la réaffectation des travailleurs déplacés par des changements économiques structurels.

SERVICES GÉNÉRAUX DE PLACEMENT ET D'ORIENTATION

SERVICES D'EMPLOI - PLACEMENT

OBJECTIF

Aider les employeurs à recruter une main-d'oeuvre compétente et les travailleurs à trouver un emploi auquel ils peuvent réalistement prétendre.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage; Règlement sur le Service national de placement.

DESCRIPTION

Les services de placement d'Emploi et Immigration Canada (EIC) sont assurés gratuitement par plus de 450 Centres d'emploi du Canada (CEC) dans l'ensemble du pays. Cette fonction consiste essentiellement à combler avec la main-d'oeuvre disponible les vacances signalées par les employeurs. Le réseau permet également de remplir les postes vacants d'une région grâce à la main-d'oeuvre disponible dans une autre région (en utilisant la Banque nationale d'emplois et les systèmes régionaux de mise en compensation, lorsqu'il n'est pas possible de combler les vacances au moyen de la main-d'oeuvre locale). Le système fonctionne en parallèle avec le Régime d'assurance-chômage. Le requérant qui demande des prestations d'assurance-chômage se trouve d'office inscrit aux services d'emploi.

BÉNÉFICIAIRES

Le service est offert aux employeurs canadiens et aux personnes autorisées à travailler au Canada. Plus de 60 % des chômeurs à la recherche d'un emploi utilisent les CEC ainsi que beaucoup de travailleurs qui se cherchent un autre emploi.

DÉPENSES

	1983-84 (millions $)	1984-85 (millions $)
- Traitements	120.5 $	124.7 $
- F&E (autres dépenses)	1.6	1.9
- Immobilisations		
- Subventions et contributions	0.6	1.0

- Total	122.7*	127.6*
Années-personnes	3,966**	3,976**

* Ce montant est imputé sur le Compte d'assurance-chômage plutôt que sur le Fonds du revenu consolidé.

** Ces coûts et années-personnes couvrent les services d'orientation ainsi que les activités liées au placement. Sur ce total de 3,976, l'orientation absorbe 1,064 années-personnes.

Aux termes de la revue des dépenses et des programmes effectuée en novembre 1984, on recommandait que l'effectif des services d'emploi soit réduit de 200 années-personnes. À cette fin, EIC a décidé de procéder à des réductions du personnel dans les bureaux nationaux, régionaux et de district, mais pas dans les Centres d'emploi du Canada.

OBSERVATIONS

En 1981, le Groupe d'étude chargé de l'évolution du marché du travail dans les années 1980 (Groupe d'étude Dodge) a formulé plusieurs recommandations en vue de l'amélioration des services d'emploi. Il a proposé que les CEC cessent d'enregistrer toutes les personnes en quête d'un emploi qui se présentent à ses bureaux, puisque moins de 40 % de ces inscriptions sont utilisées à des fins d'emploi, et que cette activité consomme beaucoup de ressources. Certaines de ces ressources pourraient être réaffectées à l'établissement d'une documentation abondante et de haute qualité que la plupart des clients des CEC pourraient utiliser avec un minimum d'intervention de la part du personnel. Le Groupe a également recommandé que les CEC aient plus recours à l'automatisation, car il a été démontré qu'elle pouvait améliorer la qualité du service à un coût moindre. Le Groupe d'étude a par ailleurs constaté que la médiocrité de la sélection préliminaire effectuée par les CEC était un facteur important, et a recommandé qu'EIC prenne des mesures pour améliorer ce service, en particulier en ce qui concerne les petites entreprises.

À la suite des recommandations du Groupe d'étude, EIC a effectué un nombre limité de tests, de projets pilotes et d'essais sur le terrain. En dépit d'une étude interne et d'un projet pilote de repérage des économies potentielles, EIC continue à "tester" le concept d'une restriction de l'enregistrement des travailleurs dans un petit nombre de

CEC. La mise en oeuvre du Système national des services d'emploi (SNSE), qui permettrait des économies importantes en ressources humaines et en frais généraux, procède lentement. Les CEC continuent à entrer des données identiques pour chaque activité ou programme utilisé par un client (demandes de prestations d'assurance-chômage, emploi, formation, création d'emplois) et tiennent pour chacun à la fois des dossiers ordinaires et des dossiers informatisés. Le Groupe d'étude n'a guère relevé d'amélioration des méthodes de sélection.

D'après des sondages effectués récemment par EIC auprès de ses clients (résultats confirmés par les consultations du Groupe d'étude), on est très mécontent de la qualité des services de sélection préliminaire et de recommandation des CEC.

Selon une évaluation du service de placement effectuée par EIC, la réduction du temps requis par les employeurs pour recruter du personnel et par les travailleurs pour trouver un emploi (et la réduction correspondante du chômage frictionnel) constitue le principal avantage des services de placement des CEC. Même avec un taux de pénétration restreint, les prestations d'assurance-chômage ainsi économisées couvrent les frais de fonctionnement des services de placement.

Le taux de placement des CEC dans le secteur privé est tombé d'environ 20 % en 1969 à tout près de 10 % aujourd'hui. En 1961, le Service national de placement effectuait plus d'un million de placements, surtout dans le secteur privé. En 1983-1984, sur les 700,000 placements enregistrés (le marché de travail étant deux fois et demie celui de 1961) 185,000 placements d'étudiants ont été effectués, plus de 200,000 ont été faits dans le cadre de programmes financés par le gouvernement fédéral (création d'emplois et formation dans l'industrie) et obligeant les employeurs à recruter par l'intermédiaire des CEC, et 35,000 ont été faits dans la Fonction publique fédérale aux termes d'un accord de recrutement exclusif conclu avec la Commission de la Fonction publique. En d'autres termes, les CEC ont effectué moins de 200,000 placements ordinaires dans le secteur privé en 1983-1984.

Dans les zones urbaines, les CEC fonctionnent en parallèle avec des agences de placement privées qui facturent leurs services. Le taux de pénétration de ces agences est actuellement de 2 % ou 3 %.

La province de Québec utilise un système parallèle de bureaux : les Centres Travail Québec, (CTQ) qui placent un certain nombre de personnes dans le secteur privé. D'après les commentaires recueillis par le Groupe d'étude, les employeurs et les travailleurs seraient encore plus mécontents du fonctionnement des CTQ que de celui des CEC.

ANALYSE

Le Groupe d'étude tire cinq grandes conclusions concernant le service de placement d'EIC. En premier lieu, nous estimons qu'EIC a un rôle potentiel à jouer sur ce plan. À cet égard, les représentants du secteur privé qui ont participé à notre processus de consultation (y compris des représentants de grandes et de petites entreprises ainsi que de travailleurs), bien que très critiques à l'égard de nombreux aspects du service de placement, étaient en général favorables à une intervention du gouvernement fédéral dans ce domaine. En outre, nous attachons un certain poids aux indications ressortant des évaluations d'EIC, selon lesquelles, dans certaines circonstances, son service de placement permet aux travailleurs de trouver plus rapidement un emploi que d'autres organismes de placement du secteur privé. Nous notons enfin que les économies en prestations d'assurance-chômage réalisées grâce à la réduction du temps de recherche d'un emploi pour les travailleurs placés par les CEC couvrent les coûts de fonctionnement de ce service.

En second lieu, le Groupe d'étude est arrivé à la conclusion qu'EIC ne devrait continuer à assurer un service de placement que s'il peut apporter, assez rapidement, des améliorations importantes à la qualité des services fournis aux employeurs. À cet égard, nous constatons qu'en règle générale, les employeurs se montrent très critiques à l'égard de la qualité des services de placement des CEC. Au cours des consultations, nous avons fréquemment entendu des plaintes concernant la qualité de la sélection préliminaire et des recommandations, et le manque de contact entre le personnel du service de placement et les employeurs. De plus, l'image défavorable actuellement projetée par le service de placement semble créer chez de nombreux employeurs, en particulier les petits, l'impression que l'ensemble des programmes d'EIC ne répondent pas suffisamment aux besoins et aux exigences du secteur privé.

En troisième lieu, le Groupe d'étude considère qu'EIC devrait être tenu d'apporter, en priorité, d'importantes améliorations à la qualité du service de placement fourni

aux employeurs et ce, dans un laps de temps raisonnable, qui, de l'avis du Groupe d'étude, ne devrait pas dépasser deux ans. Vu la diminution constante du rôle des CEC sur le marché de l'emploi depuis nombre d'années et la lenteur avec laquelle EIC met en oeuvre les recommandations qui lui ont été faites dans le passé, le Groupe d'étude juge qu'il est indispensable que le gouvernement lui fixe une telle échéance et suive de près les progrès du Ministère.

En quatrième lieu, le Groupe d'étude croit qu'on peut améliorer sensiblement la qualité du service de placement des CEC sans en accroître les coûts. À cet égard, il a repéré au moins deux secteurs importants où, à son avis, on pourrait réaliser des économies substantielles et libérer des ressources qui pourraient être réaffectées à l'amélioration de la qualité du service. Dans un premier temps, il faudrait accélérer considérablement la mise en oeuvre d'un système d'inscription sélective, à ne tenir des dossiers d'emploi que pour les personnes auxquelles ils seront probablement utiles, en particulier les clients qui ont des besoins spéciaux et profitent des services d'orientation, de même que les travailleurs qualifiés qui ont de fortes chances d'être appelés à pourvoir à des emplois. Deuxièmement, des économies très importantes pourraient être réalisées grâce à une mise en oeuvre beaucoup plus rapide du SNSE informatisé. De plus, il serait possible d'améliorer l'efficacité administrative du système de placement sans compromettre sa qualité. À cet égard, d'après les données fournies au Groupe d'étude par EIC, le coût actuel de chaque placement semble connaître des variations régionales allant jusqu'à 270 %. Bien que certains écarts dans ce domaine soient compréhensibles, vu les différences entre les marchés du travail régionaux, l'importance des écarts justifie au moins de se demander si l'inefficacité administrative n'influe pas sur les coûts élevés de placement, dans certaines régions.

Enfin, selon le Groupe d'étude, il conviendrait d'orienter davantage les services des CEC selon le type d'employeur et, peut-être, de collectivité qui présente les meilleures possibilités par rapport aux solutions de rechange offertes par des organismes privés. Il faut bien comprendre que le service de placement des CEC ne peut donner satisfaction à tout le monde et que, dans bien des cas et pour la plupart des gros employeurs, ce service ne sera probablement pas la solution retenue. Par contre, au cours de ses consultations, le Groupe d'étude a entendu un certain nombre de suggestions, faites en particulier par

des représentants de petites entreprises, qui se disaient prêts à faire davantage appel à un service de placement amélioré utilisant de meilleures méthodes de sélection préliminaire et tenant compte davantage de leurs besoins.

Le Groupe d'étude estime qu'une entreprise privée fonctionnant comme les CEC aurait depuis longtemps fait faillite. Dans les cas où les entreprises privées entretiennent et utilisent des mécanismes de service, il faut que leur rendement soit de beaucoup supérieur à celui des CEC pour qu'elles le maintiennent et y aient recours.

À notre avis, mettre immédiatement fin au service de placement, sans lui accorder au moins un sursis pour qu'il s'améliore, provoquerait probablement des critiques générales de la part de nombreux employeurs et syndicats ainsi que de nombreux chômeurs.

OPTIONS

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'améliorer l'efficience et l'efficacité du programme. EIC pourrait chercher à mettre en oeuvre, dans un délai de deux ans, un service de placement plus efficace et efficient afin de regagner la confiance des employeurs, conformément aux conclusions énoncées ci-dessus. Comme nous l'avons fait observer dans l'analyse, il serait possible d'améliorer sensiblement la qualité du service offert aux employeurs et de réaliser des économies appréciables en procédant à une mise en oeuvre beaucoup plus rapide de l'inscription sélective et du SNSE informatisé. Nous proposons aussi la création d'un groupe d'examen indépendant, avec une forte participation du secteur privé, qui serait chargé d'évaluer le service de placement au terme de cette période de deux ans. Le Groupe d'étude juge enfin qu'une partie des crédits du service de placement devrait être réaffectée à la création d'un groupe permanent de spécialistes qui aurait pour mission d'aider les petites et moyennes entreprises, par l'intermédiaire de leurs associations, notamment en ce qui concerne le placement, la planification des ressources humaines, la formation du personnel, le recrutement, etc.

Nous proposons en outre que le gouvernement supprime le service de placement dans les CEC s'il n'y a pas eu d'amélioration sensible au bout de deux ans.

SYSTÈME NATIONAL DES SERVICES D'EMPLOI

OBJECTIF

Fournir un service plus rapide et des renseignements plus précis aux clients (employeurs et travailleurs) d'Emploi et Immigration Canada (EIC).

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION ET BÉNÉFICIAIRES

Le Système national des services d'emploi (SNSE) est un vaste système informatisé qui poura communiquer avec les autres systèmes de la CEIC et fournir un appui automatisé aux différents Centres d'emploi du Canada (CEC), dont les services ne sont toujours pas informatisés. L'élaboration du SNSE se poursuit depuis 1983 et s'inspire de deux systèmes informatisés antérieurs, le Système de traitement des offres d'emploi (STOE) et le Système informatisé de soutien aux opérations (SISO).

Le système sera élaboré, mis à l'essai et mis en oeuvre en trois étapes distinctes : i) établissement d'un lien entre le dossier des offres et celui des demandes; ii) établissement et ajout d'un dossier des employeurs; et iii) établissement d'un lien avec les dossiers du programme d'emploi et des prestataires d'assurance-chômage. La phase I du SNSE est actuellement à l'essai dans deux CEC, ceux de Halifax et de St. John's (Terre-Neuve).

DÉPENSES

	1983-84	1984-85	1985-86
		(milliers $)	
Total	150	327	80
Années-personnes	3.4	4.8	0.8

* Ces ressources financières et humaines concernent uniquement l'essai pilote de la phase I du SNSE dans les deux CEC susmentionnés.

ANALYSE

Selon le Groupe d'étude, le SNSE peut aider à améliorer la qualité et la rapidité du service à la clientèle dans les CEC, ainsi qu'à réduire la paperasserie dont doivent s'occuper les CEC à cause des systèmes manuels maintenant utilisés.

Le ministère estime que la mise en oeuvre de la phase I du système à l'échelle nationale permettrait d'économiser 289 années-personnes. De nouvelles économies de ressources pourraient également résulter de la mise en oeuvre de la phase III. Selon les renseignements fournis par le Ministère, les économies de ressources réalisées grâce à la phase I seraient supérieures aux frais d'implantation du système à l'échelle nationale.

La suppression de ce système priverait le Ministère de l'occasion de réaliser d'importantes économies de ressources, et d'améliorer la qualité et la rapidité du service à la clientèle dans les CEC.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage la mise en oeuvre du SNSE à un rythme accéléré, c'est-à-dire sur une période de deux ans au maximum, pour les trois étapes prévues. La CEIC pourrait conserver une partie des années-personnes économisées grâce à la mise en oeuvre de la phase I et les utiliser pour améliorer les services de placement, le reste étant transféré au Conseil du Trésor.

BANQUE NATIONALE D'EMPLOIS

OBJECTIF

Assurer la meilleure diffusion possible de renseignements concernant les offres d'emplois pour lesquels il est difficile de trouver des postulants, afin de remédier aux pénuries de main-d'oeuvre dans des régions et des secteurs d'activité industrielle donnés.

DOCUMENT HABILITANT

Règlement sur le Service national de placement.

DESCRIPTION DU PROGRAMME ET BÉNÉFICIAIRES

La Banque nationale d'emplois (BNE) est un service automatisé d'enregistrement et de listage des postes vacants difficiles à combler, qui est fourni par Emploi et Immigration Canada (EIC). Elle se trouve à Ottawa et contient des renseignements sur les emplois vacants (2,600 à l'heure actuelle) auxquels ont accès tous les Centres d'emploi du Canada (CEC), grâce à des lignes téléphoniques sans frais et à des microfiches de réserve. Elle remplace les divers systèmes régionaux utilisés avant sa création, en 1980.

Est inscrit à l'inventaire de la BNE tout emploi qui demeure vacant pendant 10 jours ou ne peut être rempli par des travailleurs du territoire couvert par le CEC local. Avant de placer les postes difficiles à pourvoir dans cet inventaire, la BNE doit s'assurer que le salaire et les conditions de travail du poste correspondent aux normes locales.

Toute personne qui se présente à un CEC pour se renseigner sur les possibilités d'emploi en dehors de sa zone de résidence, peut consulter les listes de la Banque nationale d'emplois.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85
	(milliers $)	(milliers $)
Traitements et salaires	340	316
F&E (autres dépenses)	1,203	1,010
Total	1,543	1,326
A.-P.	15	11

ANALYSE

En 1981, par suite d'une évaluation comparative de la BNE et des systèmes en place avant 1980, EIC a éconstaté que les renseignements sur les postes difficiles à combler connaissaient maintenant une plus large diffusion et qu'il y avait une augmentation nette du nombre des vacances comblées. Il a été calculé que la BNE avait permis d'effectuer 3,128 transferts-entrées de plus (postes vacants comblés par des travailleurs de l'extérieur) que ce n'aurait été le cas auparavant. L'évaluation a en outre révélé que la moyenne des frais de fonctionnement (1980 $) par transfert-entrée est tombée de 525 $ à 414 $ après la création de la banque. Enfin, les vacances difficiles à combler ont été répertoriées plus rapidement (73 % ont été réglées le jour même de la demande, au lieu de 55 % auparavant) et le nombre de candidatures soumises à un employeur le jour même de l'inscription a aussi augmenté (15 % au lieu de 10 %).

Le Groupe d'étude estime que la BNE offre un service valable et qu'il serait plus difficile de pourvoir à certains emplois si elle disparaissait. Toutefois, nous estimons que la BNE devrait être compatible avec le Système national des services d'emploi (SNSE), et intégrée à ce dernier, conformément à notre recommandation concernant le SNSE, savoir que sa mise en oeuvre soit réalisée rapidement sur les deux prochaines années.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'intégrer la Banque nationale d'emplois au Système national des services d'emploi.

ORIENTATION - SERVICES D'EMPLOI

OBJECTIF

Fournir des conseils, des renseignements et des services de tests aux travailleurs qui ne sont pas encore prêts à occuper un emploi ou qui désirent changer de carrière, afin de les aider à se placer.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'assurance-chômage, Règlement sur le Service national de placement.

DESCRIPTION

Les personnes qui cherchent un emploi peuvent obtenir des services d'orientation auprès de n'importe lequel des 450 Centres d'emploi du Canada (CEC), des 110 CEC sur le campus, des 11 Centres préparatoires à l'emploi pour femmes et des 11 Unités spécialisées de services aux jeunes. Ces services sont fournis sur demande, et, dans certaines régions, une période d'attente est nécessaire à cause de la charge de travail.

Le programme d'orientation comporte deux éléments : le counselling d'emploi, qui comprend le choix approprié des cours à suivre, l'acquisition de techniques de recherche d'emploi et de qualités personnelles connexes, ainsi que la diffusion de renseignements concernant le marché du travail; et l'orientation professionnelle, qui vise le choix d'une carrière pour ceux qui entrent ou retournent sur le marché du travail ainsi que pour les jeunes et ceux qui changent de carrière.

BÉNÉFICIAIRES

Toutes les personnes légalement autorisées à travailler au Canada.

DÉPENSES

Ce service ne bénéficie pas de crédits distincts. Les activités d'orientation sont étroitement associées au service de placement et ne sont pas identifiées séparément. Le coût du programme est imputé sur le Compte d'assurance-chômage. En 1983-1984, le programme a bénéficié au total de 122.7 millions de dollars et de 3,966

années-personnes, dont 1,053 (26.6 %) affectées aux activités d'orientation. En 1984-1985, les chiffres correspondants, en ce qui concerne les années-personnes, étaient 3,976 et 1,064, respectivement.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

En 1981, un groupe d'étude interne, le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail dans les années 1980, a fait remarquer que la proportion des ressources des services de placement réservées aux activités d'orientation avait diminué au cours de la précédente décennie et que les objectifs de ces services étaient devenus de plus en plus confus. Le rapport faisait également ressortir la nécessité d'axer les services d'orientation sur les personnes qui ont le plus de difficulté à trouver un emploi et sur celles qui ont des besoins spéciaux.

Les provinces, tout particulièrement le Québec, l'Alberta et l'Ontario, ainsi qu'un certain nombre d'organismes privés, offrent des services d'orientation à divers types de clients. Les services provinciaux sont surtout axés sur les jeunes et les assistés sociaux. Les organismes privés servent leur propre clientèle, p. ex. la John Howard Society s'occupe des anciens détenus, l'INCA, des aveugles, etc. EIC accorde également une aide financière, par l'intermédiaire du Programme Extension, à un nombre élevé d'organismes privés sans but lucratif, afin de leur permettre de fournir des services d'orientation spécialisés à divers types de clients. Les agents du secteur privé offrent habituellement un service plus personnalisé et sont fréquemment mieux en mesure de comprendre les besoins particuliers de leur clientèle, qui est plus limitée.

Les gouvernements provinciaux considèrent habituellement que l'orientation des jeunes relève de leur compétence. Cependant, à l'exception du Québec, qui a parfois tenté d'obtenir l'entière responsabilité de ce domaine, la plupart des provinces acceptent l'intervention fédérale du fait qu'elles ne sont pas en mesure de fournir les ressources supplémentaires requises pour répondre à la demande ou aux besoins, ou qu'elles ne sont pas disposées à le faire.

En fin de compte, le Groupe d'étude estime que le type de services d'orientation offerts par les CEC est nécessaire, ne serait-ce que parce qu'il permet d'assurer un service de sélection et d'orientation efficace aux personnes dont la formation coûte plus d'un milliard de dollars à EIC.

Nous considérons également que les ressources des services d'orientation, pour lesquelles la demande est très forte, ont besoin d'être concentrées là où elles peuvent le plus rendre service. Reconnaissant que cette situation existe depuis un certain nombre d'années, EIC a formulé des politiques à cet égard, mais il semble y avoir eu relativement peu de progrès dans leur mise en oeuvre.

En outre, il ressort d'une évaluation poussée des services de placement effectuée par EIC qu'en moyenne, les clients des CEC n'obtenaient pas d'emplois meilleurs ou plus stables, ou encore des salaires plus élevés, pour avoir traité avec ces centres, lorsqu'on les comparait à un groupe analogue qui, lui, n'était pas passé par les CEC. On peut donc s'interroger sérieusement sur la valeur de l'intervention des centres, en dehors de la rapidité de placement proprement dite, c'est-à-dire dans le domaine de l'orientation. Le Groupe d'étude s'inquiète également des conditions dans lesquelles ces services sont assurés, en particulier la lourde charge de travail des conseillers et l'aménagement paysager des bureaux qui, à notre avis, crée un manque d'intimité regrettable, étant donné le type de service fourni.

À notre avis, la suppression du service d'orientation provoquerait probablement des réactions négatives chez les chômeurs, en particulier chez les représentants des groupes d'intérêt spéciaux tels que les jeunes et les femmes, ainsi que chez les syndicats.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage le maintien des services d'orientation aux travailleurs. La prestation de ces services serait cependant axée sur les clients qui ont des besoins spéciaux et qui requièrent de l'aide pour obtenir un emploi, puis uniquement réservée à cette clientèle. Il serait ainsi possible de ramener la charge de travail des conseillers à un niveau raisonnable. En outre, ces derniers auraient besoin d'une meilleure formation; il leur faudrait en particulier améliorer leur connaissance du milieu de travail auquel ils préparent leurs clients.

ORIENTATION - SERVICES CONNEXES

Cette note traite des services suivants, administrés par la Direction générale des services d'emploi d'Emploi et Immigration Canada (EIC) :

Centres préparatoires à l'emploi pour femmes (CPEF)
Unités spécialisées de services aux jeunes (USSJ)
Clubs de placement (CP)
Méthode dynamique de recherche d'emploi (MDRE)
Service de préparation à une seconde carrière (SPSC)
Service de tests

OBJECTIF

Ces services sont liés à l'objectif d'EIC en matière d'orientation, c'est-à-dire la prestation de services de conseils, d'information et de tests aux travailleurs qui éprouvent des difficultés à obtenir un emploi, qui n'ont pas encore les qualifications voulues ou qui désirent changer de carrière ou de travail, de façon à leur permettre de se placer.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'assurance-chômage et Règlement sur le Service national de placement.

DESCRIPTION ET BÉNÉFICIAIRES

Les 11 Centres préparatoires à l'emploi pour femmes et les 11 Unités spécialisées de services aux jeunes offrent des services d'orientation et, de façon limitée, de placement, à leur clientèle. Certains n'occupent pas les mêmes locaux que les Centres d'emploi du Canada (CEC), tandis que d'autres sont dans les mêmes locaux mais constituent simplement des unités distinctes.

Les Clubs de placement et la Méthode dynamique de recherche d'emploi sont des techniques d'orientation de groupe utilisées par les conseillers des CEC pour aider les personnes à se trouver elles-mêmes un emploi.

Le Service de préparation à une seconde carrière (SPSC) est une forme d'aide spécialisée à la disposition des membres des Forces armées qui prennent leur retraite.

Le test d'aptitudes offert aux personnes à la recherche d'un emploi sert à évaluer leurs aptitudes à l'égard de certains types d'emploi.

DÉPENSES

Les Centres préparatoires à l'emploi pour femmes et les Unités spécialisées de services aux jeunes sont financés à partir du budget des CEC auxquels ils sont rattachés. Aucune ressource additionnelle n'a été fournie pour en créer de nouveaux en 1982 et 1983, et il n'y a pas eu depuis d'augmentation connexe du budget des CEC auxquels ils sont rattachés.

Les clubs de placement, la méthode dynamique de recherche d'emploi et le Service de tests supposent des frais de soutien de moins de 500,000 $ par an, entre autres pour l'élaboration et la diffusion de matériel, la formation du personnel des CEC et les coûts en personnel connexes.

Le Service de préparation à une seconde carrière n'entraîne pas de coûts supplémentaires, car il s'agit simplement d'une appellation d'un service ordinaire des CEC offert au personnel des Forces armées qui prennent leur retraite.

ANALYSE

À notre avis, ces services devraient être évalués dans le contexte plus général des services d'orientation d'EIC (voir Orientation - Services d'emploi). En outre, nous considérons qu'EIC devrait continuer à faire preuve de souplesse en vue d'assurer la prestation de ces services dans l'optique globale d'un programme amélioré d'orientation, que nous avons proposé ailleurs. Les services d'orientation devraient profiter davantage à ceux qui en ont le plus besoin.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne les services connexes d'orientation.

CHOIX

OBJECTIF

Aider les gens à se familiariser avec certains types d'occupations, afin qu'ils soient mieux en mesure d'obtenir un emploi et de progresser sur le plan professionnel.

DOCUMENT HABILITANT

Règlement sur le Service national de placement.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

CHOIX est un système automatisé interactif d'EIC qui fournit aux utilisateurs une sélection d'occupations d'après leurs réponses à des questions normalisées sur leurs caractéristiques et leurs besoins. Selon les données fournies, l'ordinateur sélectionne parmi les 600 occupations qu'il a en mémoire celles qui correspondent aux intérêts, aux aptitudes, à la formation, etc., du demandeur. Après cette sélection, ce dernier peut demander des renseignements détaillés sur n'importe laquelle des professions choisies, ainsi que sur les catégories professionnelles connexes (plus de 3,000 occupations connexes en mémoire).

On peut avoir accès au système dans 48 centres d'emploi du Canada (CEC), et on peut également se le procurer de deux sociétés qui ont obtenu un permis du gouvernement pour en assurer la commercialisation sur le marché national et international. À l'heure actuelle, le système fonctionne dans des centaines d'autres endroits au Canada et à l'étranger.

BÉNÉFICIAIRES

Les clients des CEC qui ont besoin d'aide sur le plan de l'orientation professionnelle ou de la planification de leur carrière, notamment ceux qui font leur entrée sur le marché du travail ou y reviennent, et ceux qui envisagent un changement de carrière.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85
	(milliers $)	
Total	1,011.1	1,003.7
Recettes	228.4*	456.9*
Années-personnes	3	2

* Ces recettes ne reviennent pas à EIC. Elles proviennent des redevances sur les brevets et des taxes de vente du système recouvrées par le fédéral.

ANALYSE

CHOIX est essentiellement un instrument d'orientation professionnelle conçu pour aider les personnes à faire un choix judicieux.

Le Ministère a mis ce système bien en vue, à titre d'exemple d'utilisation de techniques de pointe pour aider les personnes à se choisir une profession. Selon l'évaluation du programme faite par EIC en 1981, la différence est mince ou indiscernable entre les résultats du programme et ceux des services d'orientation conventionnels. Toutefois, les clients des CEC qui ont utilisé CHOIX étaient légèrement plus satisfaits du service fourni que ceux qui n'y avaient pas eu recours (69 % au lieu de 62 %).

L'évaluation a également révélé que le personnel devait consacrer plus de temps aux clients du programme CHOIX qu'aux clients des services d'orientation ordinaires. Elle indique par ailleurs que CHOIX a coûté de deux fois et demie à trois fois et demie plus cher que les services d'orientation conventionnels en raison du coût plus élevé de la main-d'oeuvre et des frais fixes de 37.53 $ par client.

Une bonne partie des renseignements contenus dans le système CHOIX sont plus largement diffusés sous forme écrite par le biais des publications Carrières Canada, Carrières Province et Programme des collèges et des universités.

OPTIONS

Vu les résultats de l'évaluation susmentionnée, le Groupe d'étude estime qu'il est justifié de recommander au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'abolir le système CHOIX.

PUBLICATIONS SUR LES CARRIÈRES

Cette analyse a trait aux quatre publications suivantes :

Carrières Canada
Carrières Province
Programme des collèges et des universités (PCU)
Annuaire des employeurs des nouveaux diplômés de collège et d'université (AENDCU)

OBJECTIF

Aider les jeunes, en particulier ceux qui fréquentent les écoles et autres établissements d'enseignement, à faire un choix de carrière.

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

ADMISSIBILITÉ

Ces quatre publications sont distribuées gratuitement aux Centres d'emploi du Canada (CEC), aux établissements d'enseignement secondaire et postsecondaire, aux bibliothèques et aux centres d'orientation.

DESCRIPTION

Les deux publications apparentées sur les carrières (Carrières Canada et Carrières Province), mises à jour tous les trois ou quatre ans, comprennent environ 35 brochures de Carrières Canada dont chacune couvre une grande catégorie professionnelle (p. ex., santé, transports) et renvoie aux feuillets d'information Carrières Province, ceux-ci traitant d'une occupation précise à l'intérieur des catégories en question et indiquant les exigences provinciales en matière d'instruction et de permis.

Les deux annuaires (PCU et AENDCU) regroupent commodément en une seule publication des renseignements qui existent en général ailleurs.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85
	(milliers $)	
Carrières Canada	98.9	36.3
Carrières Province	145.1	331.9
PCU	48.9	78.7
Annuaire des employeurs	64.4	39.4
	357.3	486.3

ANALYSE

Le Groupe d'étude estime que la publication par le gouvernement fédéral d'informations sur les possibilités de carrière au pays se justifie dans certaines circonstances. Nous constatons que bon nombre de renseignements contenus dans les quatre publications peuvent également être obtenus par l'entremise du programme CHOIX, qui est cependant beaucoup moins accessible. Par suite d'une entente fédérale-provinciale conclue en 1973, la responsabilité de ces publications incombe au gouvernement fédéral. Les économies d'échelle sont telles que la plupart des provinces ne prendraient sans doute pas la relève si le gouvernement fédéral cessait de les publier.

Le Groupe d'étude est convaincu que des informations relatives aux carrières doivent être disponibles en temps opportun, et craint que trois ou quatre ans peut constituer une période trop longue pour la mise à jour des feuillets d'information de Carrières Province.

La suppression de l'Annuaire des employeurs obligerait les étudiants diplômés à utiliser d'autres sources de référence, qui sont peut-être plus dispersées, mais néanmoins facilement accessibles. Cette publication présente cependant une perspective nationale qui n'existe nulle part ailleurs, et sa disparition créerait un vide qui pourrait amener les étudiants qui envisagent de faire des études postsecondaires à ne s'intéresser qu'aux établissements les plus proches de leur zone de résidence. Si l'on éliminait les publications sur les carrières, il ne resterait qu'une poignée de feuillets d'information des provinces couvrant une gamme réduite d'ocupations, ce qui provoquerait une importation de publications américaines à ce sujet pour combler le vide. À la fin des années 1970 et

au début des anées 1980, une société canadienne, Reed Vocational Services, a tenté de créer un service privé de ce type, mais au bout de deux années d'activité, elle a fait faillite.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement continue à produire les publications sur les carrières.

COMPAS

OBJECTIF

Fournir des services d'orientation, en particulier aux jeunes, pour leur permettre d'entrer sur le marché du travail et de s'y adapter.

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

Système automatisé interactif conçu pour fournir aux clients des renseignements sur les techniques de recherche d'emploi et sur les exigences professionnelles. Les renseignements seront fournis par des micro-ordinateurs installés à la réception des CEC, en fonction des réponses des clients à des questions normalisées. Un projet pilote doit démarrer au début de 1985 dans 10 CEC.

BÉNÉFICIAIRES

Clients des CEC, en particulier les jeunes.

DÉPENSES (en milliers de dollars)

	1983/84	1984/85
Total	61	207
Années-personnes	.9	1.6

ANALYSE

Le système a été mis à l'essai dans deux Centres d'emploi du Canada et à l'Exposition nationale canadienne. Ces expériences ont donné des résultats suffisamment favorables pour que l'on recommande des essais supplémentaires dans dix autres Centres d'emploi du Canada. Le système est une version automatisée des services d'orientation fournis aux clients en groupes à l'aide de la Méthode dynamique de recherche d'emploi et des Clubs de placement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que l'essai pilote du système COMPAS ait lieu. Il est en outre recommandé qu'à l'issue de celui-ci, on décide de l'opportunité d'étendre le système, selon qu'il s'avère rentable ou non par rapport aux autres techniques d'orientation existantes telles que les entretiens personnels, les séances d'orientation de groupe et les tests d'aptitudes.

SERVICES D'EMPLOI - RENSEIGNEMENTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

OBJECTIF

Recueillir, analyser et diffuser, par l'intermédiaire des Centres d'emploi du Canada (CEC), des données sur les offres d'emploi, la main-d'oeuvre disponible, les taux de rémunération en vigueur, les conditions d'emploi et les tendances générales du marché du travail, à l'échelle nationale, régionale et locale.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage; Règlement sur le Service national de placement.

DESCRIPTION

Emploi et Immigration Canada (EIC) a récemment déterminé que les renseignements sur le marché du travail constituaient l'une des trois principales composantes d'un service d'emploi "revitalisé" à cause de la nécessité de s'assurer que les travailleurs, les employeurs, etc. disposent de l'information nécessaire pour faciliter le fonctionnement efficace du marché du travail. Cette composante des activités des CEC englobe la collecte, l'analyse et la diffusion de données sur les offres d'emploi, la main-d'oeuvre disponible, les taux de rémunération en vigueur, les conditions d'emploi et les tendances générales sur le marché du travail au plan local. L'ensemble de données concernant le marché du travail, qui est en cours de préparation, a pour objet : l'amélioration de l'accès aux documents qui existent déjà sous une forme ou une autre, comme les listes d'employeurs et un profil plus détaillé des employeurs sélectionnés (y compris leurs méthodes de recrutement); les caractéristiques de la main-d'oeuvre disponible et les caractéristiques détaillées des travailleurs disponibles; des renseignements sur les perspectives d'emploi et sur les tendances touchant les salaires, les conditions d'emploi, etc. Ne sont pas inclus des renseignements visant des emplois précis à des fins de placement.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les travailleurs et employeurs, institutions et collectivités locales du Canada sont des utilisateurs éventuels de ces services.

DÉPENSES:

	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions $)		
Total	2.4	3.8	4.2

Ces fonds sont imputés sur le Compte d'assurance-chômage plutôt que sur le Fonds du revenu consolidé.

ANALYSE

En 1981, un groupe d'étude gouvernemental (Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail dans les années 1980) a fait valoir que les renseignements sur le marché du travail étaient essentiels à l'amélioration de l'efficacité des programmes d'EIC. Celui-ci en a déduit que les CEC devaient jouer un rôle plus important dans la collecte et la diffusion de cette information au profit des employeurs, pour les aider à planifier les ressources humaines; des élaborateurs des politiques, pour les aider à préciser les objectifs des programmes; et des travailleurs, pour les aider à prendre de meilleures décisions en matière d'emploi. EIC a approuvé une politique relative à l'information sur le marché du travail - mais la mesure dans laquelle celle-ci a été exécutée semble varier d'une région à l'autre, en ce sens que certains CEC ont des ressources réservées à cette fonction, alors que dans d'autres, il ne s'agit que d'une activité annexe.

Au cours des consultations qu'il a menées, le Groupe d'étude a constaté que l'information sur le marché du travail émanant des CEC est en général considérée comme peu fiable et peu utile par les employeurs, les employés, les responsables de la formation, et même différents services d'EIC. On considère que les centres sont en possession d'une somme importante de renseignements sur le marché du travail local, mais ils ne semblent pas en mesure de diffuser cette information sous une forme utile. Comme le taux de pénétration des CEC sur le marché du travail est faible, la valeur de leur information globale sur l'emploi est limitée.

Statistique Canada et certains organismes provinciaux et privés reçoivent et peuvent fournir une grande partie de ce genre d'informations. Les CEC demandent souvent aux

employeurs les mêmes renseignements que Statistique Canada et d'autres organismes. Dans le milieu des affaires, certains trouvent ce double emploi irritant.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réduire la priorité de l'élément renseignements sur le marché du travail des services d'emploi. À notre avis, cela devrait s'accompagner d'une réduction d'au moins 50 % des ressources consacrées à cet élément. À l'appui de cette solution, nous notons que, comme nous l'avons indiqué dans notre analyse, l'information globale sur les salaires, la main-d'oeuvre, les conditions d'emploi et les tendances qui prévalent peut souvent être fournie par Statistique Canada et les gouvernements provinciaux. Nous constatons également que d'autres composantes d'EIC analysent les renseignements concernant le marché du travail, tout particulièrement le Groupe de la politique et de la planification stratégique, à Ottawa, de même que les économistes régionaux et de district.

SYSTÈME DE PROJECTIONS DES PROFESSIONS AU CANADA

OBJECTIF

Fournir une base de données informatives et analytiques sur l'offre et la demande, par profession, afin de faciliter la formation et les autres décisions relatives au marché du travail au sein des gouvernements fédéral et provinciaux et dans le secteur privé.

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

On a constaté que les déséquilibres entre l'offre et la demande dans les professions, aux plans national et régional ou dans l'industrie, nuisent à la croissance économique. Le Système de projections des professions au Canada (SPPC), de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC), a pour objet d'informer le plus tôt possible les décisionnaires des problèmes qui ont commencé ou qui pourraient commencer à apparaître en ce qui concerne les professions, afin d'aider les entreprises, les syndicats et les gouvernements à prendre les mesures préventives nécessaires. À partir de modèles informatisés, le SPPC établit des prévisions sur trois à huit ans, par secteur d'activité économique, par année et par province, au sujet de l'offre et de la demande dans environ 500 groupes de professions. Les hypothèses sur lesquelles repose le modèle et ses divers aspects techniques font l'objet d'une discussion avec les autorités fédérales et provinciales, ainsi qu'avec le secteur privé, avant la publication des résultats.

Outre ces prévisions concernant l'offre et la demande, le SPPC réalise ou finance des études sectorielles afin d'évaluer qualitativement, en faisant appel aux opinions et aux analyses de spécialistes, les répercussions des changements technologiques, de la modification de l'organisation du travail, etc., sur la répartition des professions dans certaines industries. On effectue cinq ou six études par an, et les renseignements recueillis sont utilisés pour rajuster les prévisions susmentionnées de l'offre et de la demande d'emploi, par secteur.

DÉPENSES

	1983-84 (millions $)	1984-85 (millions $)	1985-86 (millions $)
Traitements et F et E*	2.2	2.8	2.5
Années-personnes*	31	33	33

* Sont exclus de ces données les analystes régionaux employés par les services économiques régionaux de la CEIC. En 1984-1985, on estime que les traitements régionaux et les dépenses de F & E atteindront 475,000 $.

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, il est indispensable que les gouvernements fédéral et provinciaux et le secteur privé disposent de renseignements fiables sur les déséquilibres prévus du marché du travail par profession, afin de pouvoir mettre au point et adapter leurs plans en matière de formation et de ressources humaines. Ce genre d'information est également utile aux particuliers pour la planification de leur carrière.

Bien que le SPPC fasse des projections au sujet de l'offre et de la demande par profession sur une période de trois à huit ans, et en dépit du fait que la CEIC se serve parfois de ces projections pour déterminer le financement de programmes tels que la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée, on peut sérieusement s'interroger sur la fiabilité de ces calculs. Le SPPC s'appuie sur des hypothèses qui pourraient compromettre la fiabilité de ses projections, compte tenu des répercussions des changements technologiques rapides auxquels nous assistons actuellement, sur la répartition, par profession, de la main-d'oeuvre de divers secteurs industriels. Les études sectorielles sont destinées à remédier à cette situation.

En outre, le SPPC fait des projections au sujet de quelque 500 groupes de professions. À notre avis, ces projections sont à la fois trop étendues (groupes trop nombreux) et pas assez détaillées (elles ne mettent pas suffisamment d'accent sur chaque métier) pour être vraiment

utiles. Étant donné que certains emplois n'exigent pas beaucoup de formation et qu'un nombre encore plus grand d'emplois ne sont pas touchés par les initiatives de développement du marché du travail que la CEIC met en oeuvre, il conviendrait de concentrer le peu de ressources dont dispose le SPPC sur les emplois qui nécessitent une solide formation et sur les secteurs où la CEIC peut avoir une influence appréciable sur d'éventuels déséquilibres.

Il se peut qu'à l'avenir, il y ait chevauchement entre les prévisions du SPPC et celles qui pourraient être faites par le Centre canadien de la productivité et du marché du travail. Ce centre n'a cependant pas encore décidé s'il s'engagerait dans cette voie.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'axer le SPPC sur les professions qui exigent une formation poussée, à l'égard desquelles une intervention de la CEIC pourrait, le cas échéant, servir à corriger les déséquilibres entre l'offre et la demande.

JOBSCAN/SNACP/CCDP

OBJECTIF

Fournir des systèmes manuels ou informatisés pouvant remplacer la Classification canadienne descriptive des professions (CCDP) comme source de référence principale pour la description d'environ 7,000 professions différentes au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

La Classification canadienne descriptive des professions (CCDP) fournit une structure de classification systématique qui permet de catégoriser et de décrire toute la gamme des professions exercées au Canada. Ces renseignements sont utilisés au moment de pourvoir aux postes vacants, de planifier les programmes d'éducation et de formation, de faire des projections au sujet des professions et de fournir des services d'orientation. La CCDP a été publiée en 1971 et, outre quelques révisions apportées à la suite de l'apparition de nouvelles professions et d'autres changements de ce genre, elle n'a pas été mise à jour adéquatement et n'est plus adaptée aux structures actuelles du marché du travail. Par ailleurs, il est de plus en plus noté qu'un système plus souple de codage des professions s'impose, système qui pourrait être rapidement mis à jour et permettrait de répondre aux besoins du plus grand nombre possible d'utilisateurs.

À cette fin, la Direction générale des systèmes nationaux d'analyse et de classification des professions (SNACP) de la CEIC travaille à l'élaboration de deux systèmes connexes. Il s'agit de la Classification canadienne des professions (CCP) et de JOBSCAN, qui en sont encore au stade de l'élaboration. La CCP diffère de la CCDP par son système de classification par compétence (plutôt que par profession), chaque catégorie regroupant plusieurs compétences. JOBSCAN consiste dans l'élaboration d'une version informatisée de la CCP; si les résultats sont concluants, le système pourrait éventuellement être incorporé au SNSE. Compte tenu de l'importance de la CCP, l'essentiel des ressources affectées aux SNACP lui sont consacrées.

BÉNÉFICIAIRES

En dehors de la CEIC, les principaux utilisateurs des systèmes sont les autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et le secteur privé. Les principaux bénéficiaires et clients des systèmes de classification des professions sont les employeurs et les travailleurs canadiens clients de la CEIC.

DÉPENSES

	1983-84 (milliers $)	1984-85 (milliers $)
Total	605	1,337
Années-personnes	10	23.5

ANALYSE

Le Groupe d'étude estime qu'un système de classification à jour s'impose manifestement en raison de l'importance croissante de la planification des ressources humaines et des sommes considérables qui sont aujourd'hui consacrées à l'éducation et à la formation.

Le fait que la mise au point du nouveau système de classification exige autant de temps, alors qu'on laisse la CCDP tomber en désuétude, constitue une grave source de préoccupation. Si l'on ne maintient pas entièrement à jour la CCDP, elle perd rapidement de sa valeur. Aux yeux du Groupe d'étude, la priorité absolue consiste à déterminer lequel des deux systèmes convient le mieux, et de le mettre en oeuvre sans tarder. À l'heure actuelle, 10 % environ du budget des SNACP est affecté au maintien de la CCDP, mais il n'est pas certain que cela soit suffisant.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'entreprendre immédiatement un examen des programmes afin de déterminer quel système est le mieux adapté, compte tenu de son coût, aux besoins des utilisateurs éventuels. Cet examen serait suivi par la mise en oeuvre rapide de l'option retenue.

CENTRES D'EMPLOI DU CANADA POUR ÉTUDIANTS

OBJECTIF

Faciliter le placement des étudiants des niveaux secondaire et postsecondaire dans les secteur privé et public, aider les employeurs à obtenir temporairement les services d'étudiants pendant l'été et réduire les inégalités sociales et économiques pouvant affecter les étudiants défavorisés.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'assurance-chômage, Règlement sur le Service national de placement.

DESCRIPTION

Chaque été (d'avril à août), la CEIC veille au fonctionnement de quelque 250 Centres d'emploi du Canada pour étudiants (CEC-E). Dans chaque collectivité, ils constituent la principale source d'information, de développement de l'emploi et de placement pour les étudiants qui cherchent un emploi d'été. L'effectif de ces centres est constitué d'étudiants et de diplômés récents, qui offrent ainsi un service à leurs pairs. Le CEC-E est conçu comme une méthode de mise en marché qui encourage les employeurs à créer autant d'emplois d'été que possible et à en communiquer la liste au CEC-E local.

BÉNÉFICIAIRES

Les étudiants des niveaux secondaire et postsecondaire à la recherche d'un emploi d'été qui ont l'intention de poursuivre leurs études à l'automne et qui s'inscrivent auprès d'un CEC. Les employeurs des secteurs public et privé qui désirent obtenir temporairement les services d'étudiants pendant l'été et qui communiquent leurs vacances à un CEC-E local.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85	1985-86
		(millions $)	
Total	13.6	13.6	13.6

ANALYSE

Au cours des consultations qu'il a menées, le Groupe d'étude a entendu des commentaires généralement favorables à l'égard des Centres d'emploi du Canada pour étudiants. Cette réaction s'explique par le fait qu'à la différence des CEC ordinaires, le réseau de CEC-E a enregistré, presque tous les ans, une augmentation du volume des placements, qui sont passés de 192,272 en 1975 à 411,107 en 1984.

En tant qu'intermédiaires, les CEC-E jouent un rôle limité mais non négligeable sur le marché des emplois d'été à l'échelle nationale. Environ 30 % des étudiants s'inscrivent à un CEC-E, d'autres moyens étant utilisés simultanément. Du point de vue de la demande, les placements faits par les CEC-E représentent environ 9 % de l'ensemble des activités (les employeurs utilisent essentiellement des méthodes de recrutement informelles). Une évaluation interne d'EIC a révélé que la majorité des employeurs qui ont eu recours aux CEC-E pour obtenir des travailleurs étaient satisfaits des services rendus. Grâce à la mise en commun des renseignements concernant les vacances sur le marché des emplois d'été, tous les étudiants qui utilisent les CEC-E ont plus de chances d'obtenir les emplois annoncés (justice sociale).

Le système des CEC-E soulage les CEC ordinaires et les employeurs en accueillant et en plaçant un nombre élevé d'étudiants pendant la période de pointe que constituent les mois d'été.

À notre avis, la suppression de ce programme serait perçue comme une mesure susceptible de provoquer une diminution considérable des possibilités d'emploi offertes aux étudiants.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme.

CENTRES D'EMPLOI DU CANADA SUR LE CAMPUS

OBJECTIF

Aider les employeurs à combler leurs besoins en main-d'oeuvre et faciliter le recrutement d'étudiants de niveau postsecondaire à la recherche d'un emploi.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'assurance-chômage; Règlement sur le Service national de placement.

DESCRIPTION

À l'heure actuelle, 110 Centres d'emploi du Canada sur le campus (CEC-SC) offrent des services de placement et d'orientation aux étudiants de niveau postsecondaire et aux diplômés récents dans les universités et collèges de l'ensemble du pays - à l'invitation de la maison d'enseignement. Ils concentrent leurs efforts sur la recherche de débouchés pour les diplômés.

BÉNÉFICIAIRES

Au cours de l'année universitaire 1981-1982, il y avait des CEC-SC dans 41.3 % des établissements d'enseignement postsecondaire du Canada; ils ont offert des services à 72.6 % des étudiants à plein temps du niveau postsecondaire et à 65.2 % des finissants.

DÉPENSES (en milliers de dollars courants)

	1983-84	1984-85	1985-86
		(milliers $)	
Total	4,302.7	5,432.7	5,704.3
Années-personnes	177	206	206

ANALYSE

Près de 50 % des CEC-SC se trouvent au Québec. Leurs services complètent ceux qui sont offerts par les CEC ordinaires. Dans une certaine mesure, les CEC-SC se font concurrence dans leur recherche d'emplois et rivalisent avec les bureaux de placement indépendants financés par les universités et établis dans plus de 50 campus de collèges et universités, car, bien souvent, leur "marché" est d'envergure nationale.

Si le programme était supprimé, les services de recrutement sur les campus seraient probablement offerts aux étudiants par l'intermédiaire de canaux de placement plus ou moins officiels. Certains établissements où se trouve un CEC-SC mettraient sans doute sur pied leurs propres services de placement (en particulier les gros campus, dans les grandes agglomérations). À cause de leurs ressources limitées et de leur éloignement des principaux marchés d'emploi les petites universités auraient peut-être plus de difficulté à attirer les employeurs sans l'aide des CEC. Les universités se plaindraient de devoir utiliser pour cela des fonds déjà réduits, initialement destinés à d'autres secteurs. La réaction des groupes d'étudiants serait également défavorable.

En 1983-1984, les CEC-SC ont réalisé plus de 46,000 placements à plein temps, pour un montant de 117 $ en moyenne par placement. Les coûts varient cependant beaucoup d'une région à l'autre, allant de 31 $ en Colombie-Britannique, à 387 $ à l'Île-du-Prince-Édouard. Bien que cette moyenne de 117 $ soit inférieure au montant correspondant de 174 $ pour les CEC ordinaires, il convient de souligner que les clients des CEC-SC sont beaucoup mieux équipés pour se lancer sur le marché du travail que la clientèle des CEC ordinaires. En outre, le coût par placement serait plus élevé si les établissements ne fournissaient pas gratuitement les bureaux, l'ameublement ainsi que les services de téléphone et de courrier.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réduire le programme d'au moins 30 % (soit environ 70 années-personnes, ou 1.9 million de dollars). Cela devrait pouvoir se faire simplement : en éliminant le service dans les gros campus des centres métropolitains, et en réduisant les coûts en faisant appel à des services "à temps partiel" de manière que certains CEC-SC ne soient ouverts qu'à certains moments de la semaine ou de l'année.

ACCORDS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI AGRICOLE

OBJECTIF

Favoriser la consultation et la collaboration en ce qui a trait à l'élaboration des politiques et des programmes, et fournir un mécanisme permettant au gouvernement du Canada de partager également avec les provinces les frais d'initiatives conjointes de création d'emplois dans le secteur agricole.

DOCUMENTS HABILITANTS

Décisions n^{os} 781230, 787511, 782401, 787014, 783843, 781736, 781227 et 785782 du Conseil du Trésor.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les accords en question font partie intégrante des programmes de développement de l'emploi agricole de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) depuis le début des années 1940. Il s'agit d'accords pluriannuels bilatéraux qui sont négociés avec les provinces. Toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve et de l'Alberta, participent actuellement au programme. Les accords actuels expirent en mars 1986, à l'exception de celui qui a été conclu avec le Québec, qui prend fin en mars 1985.

La consultation et la coopération fédérales-provinciales sont facilitées par des comités provinciaux du développement de l'emploi agricole, qui sont composés de représentants du secteur privé des deux paliers de gouvernement. Ces comités supervisent également le fonctionnement des Services de main-d'oeuvre agricole du Canada dans leurs provinces respectives. Les accords prévoient le partage des coûts des services administratifs de ces comités. Ils prévoient également des initiatives conjointes, à la discrétion de la province, qui sont destinées à assurer le développement de l'emploi agricole : par exemple, la construction ou la remise en état de logements pour les travailleurs agricoles saisonniers; les campagnes de publicité; les échanges interprovinciaux d'emplois agricoles pour les jeunes; et les services de transport quotidien. Les initiatives en question font aussi l'objet d'un partage des coûts.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85	1985-86
		(milliers $)	
Subventions et contributions*	1,092	1,012	1,012

* Les provinces qui administrent les différents programmes versent un montant équivalant à ces dépenses. Il n'y a pas de coûts de fonctionnement (traitements et années-personnes) propres au programme.

Sur le plan régional, les subventions et contributions pour 1984-1985 sont réparties comme suit : provinces de l'Atlantique, 3 %; Québec, 42 %; Ontario, 44 %; Prairies, 10 %; et Colombie-Britannique, 1 %. La disparité régionale évidente de l'appui financier s'explique par le fait que trois provinces seulement ont opté pour des initiatives de développement de l'emploi; 350,000 $ sont consacrés au transport des travailleurs journaliers au Québec, et, 450,000 $, aux programmes de logement saisonnier en Ontario et au Manitoba. Les 212,000 $ restants du budget de 1984-1985 sont consacrés aux publications, aux enquêtes et aux frais d'administration dans toutes les provinces.

ANALYSE

Les programmes fédéraux-provinciaux de consultation et de collaboration permettent l'élimination des programmes faisant double emploi et la prise en compte des besoins et priorités des régions. Il a été conclu, à la suite d'un examen interne du programme, que les accords sont des mécanismes dynamiques et souples qui permettent de financer les mesures requises pour le développement de l'emploi agricole. De plus, le secteur privé et la plupart des administrations provinciales sont favorables au maintien du programme.

L'abolition du programme susciterait probablement des réactions négatives chez les gouvernements provinciaux et, du moins dans le cas du Québec, provoquerait une augmentation des coûts du transport des travailleurs journaliers assuré dans le cadre du Programme de mobilité du Canada.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme.

SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE AGRICOLE DU CANADA

OBJECTIF

Faciliter la mise sur pied et l'exploitation de bureaux d'embauchage spécialisés à but non lucratif, destinés à stabiliser le marché du travail agricole en fournissant aux collectivités agricoles la main-d'oeuvre canadienne dont elles ont besoin.

DOCUMENTS HABILITANTS

Document du Cabinet 3-74; décision nº 780116 du Conseil du Trésor.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les Services de main-d'oeuvre agricole du Canada (SMAC), administrés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC), comprend 65 bureaux créés par suite d'une initiative conjointe fédérale-provinciale. Les SMAC font partie intégrante des programmes d'emploi agricole de la CEIC qui fournissent des services d'emploi spécialisés au secteur agricole. Outre le recrutement, le placement et le renvoi des travailleurs vers des établissements de formation, les services de main-d'oeuvre agricole peuvent prendre les mesures pour assurer le transport, le logement et l'adaptation des travailleurs agricoles. Ils aident également à la prestation des programmes agricoles fédéraux-provinciaux. Là où de tels services n'existent pas, les services d'emploi agricoles sont assurés par les Centres d'emploi du Canada.

Les employeurs et les travailleurs agricoles de toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve, bénéficient de ce programme. Les bureaux sont gérés par des particuliers, qui reçoivent des contributions en vertu de contrats passés avec le ministre d'EIC. Ces bureaux reçoivent un appui consultatif de la part des commissions locales de la main-d'oeuvre agricole. Ils travaillent également en étroite collaboration avec les Centres d'emploi du Canada locaux. En 1983-1984, quelque 79,000 employeurs et 172,500 travailleurs agricoles ont bénéficié des dispositions du programme. De plus, les SMAC ont effectué environ 215,000 placements au cours de cette même année.

DÉPENSES

	1983-84 (milliers $)	1984-85 (milliers $)	1985-86 (milliers $)
Traitements et F&E	521	528	549
Subventions et contributions	5,231	5,938	5,994
Total	5,752	6,466	6,543
Années-personnes*	12	16	16

* Comprend les ressources de fonctionnement pour les accords fédéraux-provinciaux de développement de l'emploi agricole et le Programme des travailleurs agricoles saisonniers des Antilles et du Mexique.

ANALYSE

Les CEC, qui doivent décider de l'allocation des ressources, ne sont pas équipés pour répondre aux besoins tout à fait particuliers du secteur agricole, surtout au moment des récoltes où la demande de travailleurs temporaires est à son plus haut niveau. Parce qu'ils sont spécialisés, les SMAC sont mieux en mesure de répondre à ces besoins. D'autre part, grâce à la collaboration et à l'aide que leur apportent les spécialistes sectoriels des commissions locales de la main-d'oeuvre agricole, les SMAC peuvent établir des plans opérationnels en fonction des fluctuations des besoins dans le secteur agricole.

En 1983-1984, le coût moyen du placement par le biais des SMAC était d'environ 27 $, alors que celui effectué par l'entremise des CEC s'élevait à 174 $. Ces chiffres ne sont pas parfaitement comparables, toutefois, à cause des caractéristiques différentes des clients desservis et du pourcentage plus élevé de placements de travailleurs occasionnels (pour moins de cinq jours) effectués par les SMAC. Mais, en raison du large écart entre le coût par placement de ces deux services (147 $), il semblerait que les bureaux des SMAC fournissent un service efficient à leurs clients. Autre preuve à l'appui, leurs gestionnaires utilisent 85 % de leurs subventions et contributions pour engager l'équivalent de 200 employés à temps plein qui font, en moyenne, près de 1,100 placements par personne et par année, alors que le personnel permanent des CEC n'en fait qu'environ 700.

La suppression du programme aboutirait probablement à un service de placement des ouvriers agricoles plus coûteux et moins efficient, du fait qu'il devrait être assuré par des CEC locaux. En outre, cela provoquerait sans doute des réactions négatives de la part des 79,000 employeurs et des 172,500 employés agricoles qui bénéficient du programme, et aussi de la part des gouvernements provinciaux.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme.

Répartition régionale en 1984-1985 des travailleurs clients, des employeurs clients, des placements et de l'aide financière dans le cadre des SMAC

(pourcentage)

Région	Travailleurs clients	Employeurs clients	Placements	Subventions et contributions
Atlantique	7.8	3.8	4.8	7.4
Québec	23.2	17.7	56.9	16.1
Ontario	39.4	43.1	25.6	30.2
Prairies	15.1	10.1	3.6	32.4
Colombie-Britannique	14.5	25.3	9.1	13.9

PROGRAMMES D'ÉCHANGES INTERNATIONAUX

OBJECTIF

Ces programmes offrent à de jeunes Canadiens la possibilité de prendre contact avec des cultures étrangères et d'acquérir une expérience de travail dans un autre pays.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi de 1976 sur l'immigration et Règlement; instruments bilatéraux et multilatéraux internationaux ratifiés par le Canada et les autres gouvernements concernés.

DESCRIPTION DES PROGRAMMES

Il s'agit de deux programme d'échanges qui sont administrés par Emploi et Immigration Canada (EIC) au nom du ministère des Affaires extérieures, qui est responsable des accords internationaux d'échanges ainsi que des subventions et contributions qui peuvent être versées en vertu de ces mesures :

- Programme d'échanges d'étudiants - Il offre aux participants la possibilité d'obtenir un emploi d'été dans un autre pays; les programmes d'échanges sont ratifiés avec chaque pays dans le cadre du programme général.

- Programme d'échanges Canada-Mexique - Il permet à de jeunes diplômés de niveau postsecondaire des deux pays d'acquérir une expérience de travail dans leur domaine d'étude et d'être exposés à l'autre culture, tout en favorisant l'établissement de liens plus étroits entre les deux pays.

Les candidatures sont soumises par l'intermédiaire de Centres d'emploi du Canada locaux, et les participants sont choisis après que l'on a étudié leurs connaissances scolaires et leurs capacités linguistiques en fonction des exigences en matière d'emploi déterminées par les pays étrangers participants ou des organismes internationaux. À quelques exceptions près, les candidats doivent assumer leurs frais de voyage et de subsistance. Des dispositions pourvoient à la surveillance des programmes en cas de besoin, afin que la présence des étudiants étrangers n'ait pas pour effet de déplacer des travailleurs canadiens ou de

contrevenir aux conditions salariales ou de travail normales propre à l'emploi concerné; ces dispositions pourvoient également au maintien de la réciprocité sur le plan qualitatif et quantitatif.

BÉNÉFICIAIRES

Ces programmes sont destinés aux étudiants et aux diplômés de niveau postsecondaire âgés de 18 à 30 ans. Chaque année, environ 3,500 Canadiens bénéficient de ces programmes, de même qu'un nombre analogue de nationaux des autres pays participants.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85
	(milliers $)	
Total	422	375
Années-personnes	3	3

* Le financement est assuré par le ministère des Affaires extérieures en vertu du Programme d'échanges Canada-Mexique et du Programme d'échanges Canada-Allemagne.

ANALYSE

Il s'agit là de petits programmes, et leurs répercussions sur l'ensemble du marché du travail sont par conséquent limitées. Dans la mesure où il y a un nombre équivalent d'échanges entre deux pays, ces programmes affectent peu les Canadiens à la recherche d'un travail. Ils sont axés sur les échanges culturels et les relations internationales, tout autant que sur la création d'emplois. En principe, il est vraisemblable qu'ils aient une incidence bénéfique dans l'ensemble. Toutefois, ils ne semblent pas encore avoir fait l'objet d'une évaluation en profondeur. Celle-ci apparaît comme particulièrement importante, compte tenu de leur situation dans le contexte des relations internationales.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir et d'évaluer les programmes.

PROGRAMME DES TRAVAILLEURS AGRICOLES SAISONNIERS DES ANTILLES ET DU MEXIQUE

OBJECTIF

Organiser la venue de travailleurs étrangers pour combler les besoins temporaires et saisonniers des employeurs agricoles pendant des périodes précises, essentiellement pour la récolte de fruits et légumes, lorsqu'il y a un nombre insuffisant de travailleurs canadiens.

DOCUMENTS HABILITANTS

Accords bilatéraux avec le Mexique et 11 pays participants des Antilles - décisions nos 686268, 673311, 670126 et 656668 du Conseil du Trésor.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Ce programme, administré par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC), a démarré en 1966 à la suite de la signature d'un accord avec la Jamaïque; depuis, il a pris de l'ampleur et s'adresse maintenant aux travailleurs agricoles saisonniers de 10 autres pays des Antilles, en plus du Mexique. Des protocoles d'entente de cinq ans, qui doivent prendre fin en mars 1987, ont été signés avec chaque pays. Un employeur agricole qui a besoin de travailleurs étrangers pour répondre à ses besoins opérationnels doit donner un préavis de huit semaines au Centre d'emploi du Canada et/ou aux Services de main-d'oeuvre agricole du Canada le plus proche (CEC/SMAC). Si le CEC/SMAC se rend compte qu'il n'y a pas de travailleurs canadiens disponibles, localement ou à l'échelle nationale, pour répondre à ces besoins, des travailleurs étrangers sont recrutés par les agents d'immigration en poste dans les pays étrangers participants.

Un total de 854 agriculteurs ont bénéficié de ce programme (dont plus de 96 % établis en Ontario - surtout dans le sud-ouest) en 1984. De plus, on estime que 4,502 travailleurs antillais et mexicains se sont assuré un revenu brut de 13.9 millions de dollars, grâce à ce programme.

DÉPENSES

Dans le cadre des accords bilatéraux, le Canada verse une contribution directe annuelle de 18,000 $ aux pays antillais pour les services de liaison nécessaires. De

plus, la CEIC fournit des bureaux de services de soutien pour 4.5 années-personnes, ainsi que de l'ameublement et des services téléphoniques dont le coût annuel est évalué à 250,000 $.

ANALYSE

Lorsque le programme a été lancé, le marché du travail était très resserré et il était particulièrement difficile d'obtenir des travailleurs agricoles saisonniers. Étant donné toutefois que les conditions d'emploi au Canada se sont considérablement détériorées ces dernières années, on peut se demander s'il est toujours nécessaire de faire venir ces travailleurs. D'après un examen effectué en 1980, il ressort que si certains craignent que ces travailleurs prennent la place de Canadiens, d'importants intérêts favorisent le maintien du programme (en particulier, la Ontario Food and Vegetable Grower's Association, qui emploie environ 60 % des travailleurs, les ministères provinciaux de l'Agriculture, les pays fournisseurs de main-d'oeuvre et le ministère des Affaires extérieures). Bien que les gestionnaires du programme estiment qu'ils pourraient répondre à la demande actuelle avec des travailleurs canadiens fournis par l'intermédiaire des Services de main-d'oeuvre agricole du Canada, il n'est pas évident que ce soit le cas, maintenant ou dans l'avenir.

Le Groupe d'étude s'inquiète cependant du fait que les coûts du programme sont assumés par le gouvernement. Comme il s'agit d'une subvention directe aux employeurs agricoles participants, il nous paraît justifié d'examiner si les coûts en question devraient être recouvrés directement auprès de ces employeurs.

Mettre fin au programme améliorerait les perspectives d'emploi pour les Canadiens, mais il n'est pas certain qu'il y aurait suffisamment de travailleurs canadiens pour répondre aux besoins de main-d'oeuvre d'un nombre important d'employeurs agricoles qui comptent sur ce programme. En outre, l'annulation du programme aurait des répercussions négatives sur le plan des relations internationales.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le programme soit maintenu, et que l'on étudie la question de savoir si ses coûts devraient être recouvrés auprès des employeurs agricoles participants.

PROGRAMME DE RECRUTEMENT DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS ET DES IMMIGRANTS INDÉPENDANTS

OBJECTIF

Permettre et faciliter le recrutement de travailleurs étrangers, de façon permanente ou temporaire, pour appuyer les objectifs d'immigration et d'emploi et, dans les cas où il n'y a pas de Canadiens disponibles, pour répondre aux besoins particuliers des employeurs.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi et Règlement sur l'immigration.

DESCRIPTION

En règle générale, les demandes d'immigration au Canada en vertu de la Loi sur l'immigration se répartissent selon les trois grandes catégories suivantes : réfugiés, réunion des familles, et immigrants indépendants. Les immigrants indépendants se répartissent à leur tour en trois grandes catégories : hommes et femmes d'affaires immigrants, personnes à la retraite, et travailleurs sélectionnés (y compris les conjoints et autres personnes à charge des trois catégories). C'est la dernière catégorie que vise la politique de recrutement des travailleurs étrangers. Elle porte également sur l'admission temporaire de travailleurs au Canada, afin de répondre à des besoins à court terme en matière de main-d'oeuvre qui ne peuvent être satisfaits par des travailleurs Canadiens. Ces admissions temporaires sont valables pour une période pouvant atteindre un an (avec possibilité de reconduction pour une autre période d'au plus un an).

Normalement, la sélection des immigrants, indépendants (à l'exception des hommes et femmes d'affaires immigrants et des personnes à la retraite) se fait grâce à un système de points attribués, entre autres, selon l'emploi recherché, la province préférée, le niveau d'instruction, etc. Si l'on considère qu'il n'y a pas de pénurie de travailleurs au Canada dans un emploi déterminé, on n'attribue aucun point, et les candidats à l'immigration qui exercent cette profession se voient refuser l'entrée au pays. En mai 1982, le système de points pour toutes les professions a été ramené à 0, à cause de la récession de 1981-1982 et des difficultés éprouvées par les Canadiens pour trouver un emploi. Dans la pratique, l'afflux d'immigrants

indépendants au Canada a donc été interrompu, à l'exception de ceux ayant été recrutés dans le cadre de programmes pour les travailleurs étrangers, c'est-à-dire ceux pour qui un emploi avait été réservé. On constate donc que la politique d'immigration à l'égard des immigrants indépendants est largement tibulaire de la politique d'emploi en ce qui concerne les pénuries de main-d'oeuvre.

Dans le cadre des programmes en question, les employeurs Canadiens qui ont des difficultés à trouver du personnel peuvent prendre contact avec les Centres d'emploi du Canada locaux en vue de faire approuver leurs demandes de recrutement à l'étranger. Avant d'approuver ces demandes, les CEC locaux doivent s'assurer que les salaires et les conditions de travail des emplois considérés satisfont aux normes locales et qu'il n'y a pas de Canadiens compétents disponibles. Si ces conditions sont satisfaites, le CEC local approuve la demande de recrutement d'un travailleur étranger. Pour diverses raisons, certaines professions (athlète, étudiant en médecine, etc.) ne sont pas assujetties à ces procédures.

En 1983, environ 21,000 personnes ont été admises au Canada comme immigrants indépendants, y compris quelque 6,500 travailleurs sélectionnés, 1,900 hommes et femmes d'affaires et 2,100 personnes à la retraite, et près de 10,500 conjoints et autres personnes à charge. Sur les 6,500 travailleurs sélectionnés, 4,500 environ ont été admis en vertu de dispositions spéciales (surtout des domestiques, mais également des personnes ayant présenté leur candidature avant mai 1982, des personnes sélectionnées par le gouvernement du Québec et des personnes admises à la discrétion du ministère des Affaires extérieures). Environ 2,000 travailleurs sont donc venus s'installer en permanence au Canada grâce à des offres d'emploi validées par les CEC (c.-à-d., dans le cadre du recrutement de travailleurs étrangers). De plus, ce recrutement a permis d'accueillir environ 131,000 travailleurs temporaires (environ 52,000 qui avaient une offre validée par un CEC, et quelque 79,000 qui n'en avaient pas).

DÉPENSES

	1983-84 (milliers $)	1984-85 (milliers $)	1985-86 (milliers $)
Immigrants indépendants			
Traitements et F&E*	2,213	2,292	2,355
Années-personnes*	70	72	73
Politique de recrutement des travailleurs étrangers			
Salaires et F&E	905	950	1,000
Années-personnes	32	32	32

* Estimés à 12½ % des coûts totaux de recrutement et de sélection, ces chiffres ne comprennent pas les coûts de recrutement outre-mer assumés par le ministère des Affaires extérieures.

ANALYSE

Dans les années 1960 et au début des années 1970, l'immigration a été l'une des principales sources d'approvisionnement en cols bleus compétents pour les besoins des entreprises canadiennes. On considérait qu'il s'agissait là d'une mesure nécessaire pour remédier à la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée au Canada, mais des recherches ont révélé que l'importation massive de nombreux types de travailleurs qualifiés a gravement compromis l'avancement de la formation dans notre pays. En conséquence, à la fin des années 1970 et dans les années 1980, la politique d'emploi intérieure a accordé de plus en plus d'importance au développement de sources canadiennes de main-d'oeuvre, grâce à la formation, ce qui a entraîné un moindre recours aux sources étrangères. Ces dernières années, il y a donc eu une baisse considérable du nombre des immigrants indépendants (de près des 2/3 entre 1981 et 1983), baisse qui reflète également le ralentissement récent de l'économie et l'abandon d'un bon nombre de mégaprojets planifiés. Cela dit, une reprise économique pourrait provoquer un revirement de la situation en ce qui concerne le besoin de travailleurs étrangers.

Les consultations menées par le Groupe d'étude auprès du secteur privé ont montré que l'importation de travailleurs étrangers, qu'elle soit permanente ou temporaire, provoquait des controverses. D'une part, les employeurs se plaignaient des difficultés que leur créait la CEIC lorsqu'ils essayaient de recruter les travailleurs

étrangers dont ils avaient besoin. D'autre part, les organisations de travailleurs se plaignaient de l'abondante utilisation de travailleurs étrangers, qui fait perdre des emplois aux Canadiens et vient saper les efforts déployés pour former des Canadiens à de futurs emplois.

Comme nous l'avons déjà indiqué, seulement 2,000 travailleurs permanents, environ, ont été amenés au Canada l'an dernier dans le cadre du recrutement de travailleurs étrangers, mais environ 131,000 autres sont entrés temporairement. Un examen de cet afflux révèle que la plupart d'entre eux ont des occupations qui, généralement, ne nuisent pas à la formation des Canadiens et ne réduisent pas le nombre d'emplois disponibles pour ces derniers (athlètes, étudiants, etc.). De plus, le recrutement de ces travailleurs ne semble pas avoir de répercussions importantes sur les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée. Donc, en général, il semble qu'il y ait actuellement au Canada un contrôle satisfaisant de l'utilisation des travailleurs étrangers.

En 1984, toutefois, environ 16,000 domestiques ont été admis temporairement au Canada (environ 7,000 pour une période de 12 mois), et 2,000 autres, de façon permanente. On a fait valoir que la venue au Canada d'un nombre aussi considérable de domestiques s'expliquait par le fait que les Canadiens n'acceptent pas ce type d'emplois. Cette explication découle d'un examen d'une tentative visant la réduction de l'importation de domestiques en 1973. Depuis, la CEIC a pris des mesures pour améliorer considérablement les conditions de travail et les salaires de ces employés (par ex., en Ontario, un domestique logé et nourri est payé 5.50 $ l'heure). En outre, le chômage au Canada s'est sérieusement aggravé. Le Groupe d'étude estime que ces changements ont peut-être été suffisants pour que l'on remette en question l'hypothèse selon laquelle les Canadiens n'acceptent pas ce genre d'emplois.

OPTIONS

Le Groupe d'étude estime que ces contrôles encouragent les entreprises à former des Canadiens pour répondre à leurs besoins en matière de main-d'oeuvre. Il recommande cependant au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'examiner l'admission d'un nombre aussi considérable de domestiques, afin de déterminer si les ressources canadiennes sont exploitées à fond.

PROGRAMME EXTENSION

OBJECTIF

Compléter les services habituellement offerts par les Centres d'emploi du Canada, au moyen de marchés de services passés avec des organisations communautaires, de façon à desservir les membres de groupes cibles désignés qui ont de sérieuses difficultés à accéder au marché du travail et ne réussissent pas à obtenir une aide satisfaisante de leur CEC.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'assurance-chômage.

DESCRIPTION

Ce programme est administré par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Selon les instructions de la CEIC, Approvisionnements et Services Canada passe des marchés avec des organisations communautaires qui sont chargées de gérer les projets Extension. Il y a actuellement 279 projets de ce genre qui, collectivement, emploient 764 travailleurs (habituellement des membres du groupe client qu'ils servent). Plus de 900 collectivités ou établissements bénéficient des services du programme Extension offerts dans des bureaux ouverts en permanence ou à temps partiel, ou dans le cadre de visites itinérantes.

Le programme fournit des services intensifs d'orientation aux individus et aux groupes. Il assure la défense de groupes cibles et la présentation de clients aux employeurs locaux; les présentations aux Centres d'emploi du Canada et aux autres organismes communautaires participants; les présentations de clients aux services de formation et autres programmes et services afin de leur permettre d'obtenir un emploi; les cours d'affirmation de soi et de recherche d'emploi; ainsi que le suivi de l'orientation afin d'appuyer les progrès des clients.

BÉNÉFICIAIRES

En 1983-1984, les projets du programme Extension ont permis d'accueillir 192,967 clients et d'en placer 68,422. Le Programme vise essentiellement les travailleurs les plus défavorisés sur le plan de l'emploi qui ont besoin d'une

aide spéciale. Sa clientèle cible comprend les femmes défavorisées sur le plan de l'emploi, les jeunes, les autochtones, les personnes handicapées, les délinquants et ex-délinquants, les réfugiés et les immigrants, les travailleurs déplacés, les personnes ayant des problèmes de drogue et d'alcool et les résidents de collectivités isolées.

DÉPENSES (en milliers de dollars courants)

	1983-84*	1984-85*	1985-86
- Traitements	1,034	1,284	1,285
- F&E (autres dépenses)	77	21,267*	23,211*
- Immobilisations	-	-	-
- Subventions et contributions	18,572		
Total	19,683	22,551	24,496
Années-personnes	29.5	34	31

* En 1984-1985, le programme Extension, qui était financé à l'aide de contributions, est passé à un système de F&E imputables sur le Compte d'assurance-chômage; les fonds d'assurance-chômage ont été estimés à 21.2 millions et 23.2 millions de dollars pour 1984-1985 et 1985-1986, respectivement.

ANALYSE

Le programme Extension est conçu pour assurer la prestation de services analogues à ceux des CEC aux clients jugés défavorisés à l'égard du marché du travail, ou aux groupes cibles que les services habituels des CEC ne semblent pas pouvoir aider. Il y a chevauchement entre ce programme et les services habituels des CEC, en particulier ceux des Unités spécialisées de services aux jeunes et des Centres préparatoires à l'emploi pour femmes. Il fait également double emploi avec les services d'orientation offerts aux jeunes par les gouvernements provinciaux et certaines des activités des organismes communautaires de services sociaux. Cela dit, il faut mentionner que l'ensemble des services ne suffisait pas à répondre aux besoins de ce type de clientèle.

Une évaluation préliminaire du programme Extension, effectuée en 1977, a révélé que l'employabilité des bénéficiaires du programme ne s'était pas améliorée de façon notable. De plus, on a constaté que deux personnes sur trois qui avaient bénéficié du programme avaient auparavant eu des contacts avec des CEC, et que 50 % d'entre elles avaient rendu visite à un CEC un mois avant de prendre contact avec Extension. Cette évaluation n'a pas été menée à terme.

Le programme Extension n'est pas particulièrement efficient; en effet, le coût moyen par placement en 1983-1984 a été de 288 $, alors qu'il était de 174 $ pour les services courants offerts par les CEC. Les besoins plus pressants du programme en matière d'orientation et le coût des services offerts dans les régions isolées expliquent partiellement cette différence.

Les projets Extension sont très populaires auprès de la clientèle cible. Les groupes spéciaux qui les représentent font constamment pression pour que soient entrepris de nouveaux projets ou que soient prolongés ceux qui sont actuellement en cours. Les efforts déployés pour réduire les fonds et interrompre des projets se sont heurtés à une activité intense de la part des groupes de pression, car les sommes consacrées au programme représentent une source importante de revenu pour les organismes financés. Les organisations qui représentent cette clientèle cible insistent constamment sur l'inaptitude des CEC ordinaires à les comprendre et à répondre à leurs besoins particuliers.

Si l'on procède à l'amélioration des services de placement et d'orientation habituels des CEC selon la recommandation du Groupe d'étude (voir les notes d'information distinctes concernant les Services d'emploi-placement et les Services d'emploi-orientation), en particulier pour ce qui est d'axer les services sur les clients qui en ont le plus besoin, il sera peut-être possible de réduire les dépenses au titre des projets Extension.

OPTIONS

Le Groupe d'étude constate avec regret l'absence de données concernant l'incidence du programme Extension sur l'employabilité de ses bénéficiaires. Il recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'entreprendre un examen approfondi de ce programme.

PROGRAMME D'ACTION POSITIVE (GÉNÉRAL)/ PROGRAMME DES MARCHÉS FÉDÉRAUX

OBJECTIF

Résoudre les problèmes fondamentaux qui handicapent gravement certains groupes sur le marché du travail au Canada, en favorisant l'adoption de plans d'action positive destinés à rehausser la productivité et l'utilisation des ressources humaines.

DOCUMENT HABILITANT

Décision du Cabinet.

DESCRIPTION

Administré par la CEIC, ce programme favorise l'adoption de mesures d'action positive dans les secteurs privé et public. Il vise à éliminer ou à réduire les mesures qui, individuellement ou collectivement, limitent le recrutement, la formation et l'avancement des femmes, des autochtones, des personnes handicapées et des Noirs en Nouvelle-Écosse. Les pratiques en gestion réduisent les perspectives d'emploi du fait que l'on demande aux candidats de posséder des qualités et compétences qui n'ont aucun rapport avec l'exécution satisfaisante de leur travail. C'est ce qu'on appelle souvent des barrières systémiques.

Le programme offre aux employeurs des services d'information et de formation, ainsi que de l'assistance et des conseils techniques, grâce à un réseau national de consultants travaillant dans les bureaux de la CEIC. Au cours des deux dernières années, ces spécialistes ont apporté aide et conseils à 520 employeurs et ont fait des exposés devant 600 autres. Actuellement, les accords d'action positive couvrent environ 120,000 employés.

Un élément du programme d'Action positive, le Programme des marchés fédéraux, vise essentiellement les employeurs qui ont passé des marchés avec le gouvernement fédéral. Vingt-huit pour cent des accords d'action positive déjà signés ont été conclus avec des contracteurs fédéraux qui, collectivement, emploient environ 60,000 travailleurs.

Le programme en question s'appuie sur des programmes distincts d'action positive au sein de la Fonction publique fédérale.

BÉNÉFICIAIRES

Le programme intéresse au premier chef les membres des groupes cibles.

DÉPENSES

	1983-84 (milliers $)	1984-85 (milliers $)	1985-1986 (milliers $)
Total	1,341	1,435	1,435
Années-personnes*	31	29	29

* Affectées à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux de la CEIC.

ANALYSE

En mars 1984, le Comité de la Chambre des communes sur les minorités visibles a indiqué que le programme d'Action positive devait être renforcé pour que les employeurs du secteur privé en viennent à élaborer de leur plein gré des plans d'action positive. Malgré tout, une étude commandée par le Secrétariat d'État a conclu que le programme avait sensiblement contribué à modifier les attitudes et perceptions des employeurs en ce qui a trait aux groupes cibles.

La participation des employeurs au programme est volontaire. Certains représentants des groupes de femmes ont fait valoir qu'il faudrait adopter des mesures législatives forçant le secteur privé à concrétiser l'action positive. Toutefois, de façon générale, les employeurs s'inscrivent en faux contre cette idée.

On ne dispose d'aucun renseignement qui permette d'évaluer l'effet du programme, après conclusion des accords, sur le recrutement, la formation et la promotion des membres des groupes cibles.

OPTIONS

Il faudrait pouvoir s'attendre à ce que les employeurs du secteur privé améliorent l'égalité des chances en matière d'emploi, afin que diminuent les pressions sociales en faveur de mesures législatives. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir ce programme, dans le contexte de son engagement en faveur de l'égalité des chances.

PROGRAMME DES STAGIAIRES AUTOCHTONES

OBJECTIF

Favoriser l'entrée sur le marché du travail, des étudiants autochtones des niveaux secondaire et postsecondaire, en leur fournissant des emplois d'été dans les bureaux régionaux de la CEIC et, dans une moindre mesure, dans ses bureaux locaux.

DOCUMENT HABILITANT

S/O

DESCRIPTION

Les ressources nécessaires à l'exécution du Programme des stagiaires autochtones (PSA) sont prélevées sur le budget d'Été Canada et affectées aux divers bureaux de la CEIC dans les régions et à l'administration centrale. Des étudiants autochtones sont alors recrutés sur le marché du travail local pour occuper des emplois d'été.

BÉNÉFICIAIRES

On estime qu'en 1984-1985, 480 étudiants autochtones des niveaux secondaire et postsecondaire ont obtenu un emploi d'été auprès de la CEIC grâce au programme.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85	1985-86
	(milliers $)		(budget)
	2,183	2,300	2,300
Années-personnes d'emploi	113	120	120

ANALYSE

Les étudiants autochtones travaillant dans le cadre de ce programme acquièrent une expérience de travail précieuse qui peut, dans certains cas, être liée à leur carrière. Le programme aide aussi des étudiants du niveau post-secondaire à payer certains frais occasionnés par leurs études.

Le Programme des stagiaires autochtones est une mesure d'égalité de l'emploi qui vise à garantir aux autochtones un certain pourcentage des emplois d'été offerts par CEIC. En

particulier, il aide à promouvoir les contacts sociaux entre les autochtones et les non-autochtones dans les CEC qui, dans certains cas, ont été accusés d'indifférence à l'égard des préoccupations des autochtones.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne ce programme.

ÉGALITÉ DES CHANCES
(au sein de la Fonction publique fédérale)

OBJECTIF

Faire en sorte que les groupes spéciaux reconnus comme étant sous-représentés aient des chances égales d'obtenir un emploi au sein de l'administration fédérale.

DOCUMENTS HABILITANTS

Décisions du Cabinet (femmes - 1971, autochtones - 1978, personnes handicapées - 1981).

DESCRIPTION

La Commission de la fonction publique (CFP), par le truchement de ses 16 bureaux dans l'ensemble du Canada, favorise le recrutement, la présentation à un employeur et la sélection de candidats appartenant à des groupes spéciaux en vue de pourvoir aux postes vacants dans la Fonction publique. Le programme est administré par les coordonnateurs régionaux et nationaux des programmes d'égalité des chances pour les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les Noirs de la Nouvelle-Écosse. Ces coordonnateurs animent des séances d'information et de sensibilisation à l'intention des cadres et des agents du personnel de l'administration fédérale, et assurent la liaison avec les associations qui représentent les divers groupes d'intérêt.

BÉNÉFICIAIRES

Les ministères fédéraux et les membres des groupes sous-représentés.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85	1985-86
		(milliers $)	
Total	1,230	885	885
A.-P.*	26	17	17

* Réparties entre les bureaux de la CFP.

OBSERVATION

La politique du gouvernement qui vise à assurer l'égalité des chances des groupes spéciaux sur le plan de l'emploi, a été renforcée par des mesures particulières d'action positive.

ANALYSE

La poursuite des objectifs du programme est assurée grâce à des mesures particulières d'action positive à l'intention des femmes, des autochtones et des handicapés (se reporter aux feuillets de programme pertinents).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne ce programme.

PROGRAMME D'ACTION POSITIVE (FEMMES)

OBJECTIF

Favoriser le développement professionnel des femmes dans les postes de gestion intermédiaire au sein de la Fonction publique, afin qu'il y ait une représentation féminine adéquate dans la catégorie de la gestion supérieure (SM) et les niveaux préparatoires.

Documents habilitants :

Décision du Cabinet nº 294/83RD (22 juin 1983)
Décision nº 789462 (14 juillet 1983) du Conseil du Trésor

DESCRIPTION

Ce programme est administré par la Commission de la Fonction publique. Il assure des services de présentation et de counselling en vue d'augmenter le nombre de femmes occupant des postes de gestion. Ces services s'adressent principalement aux femmes qui occupent des postes de gestion intermédiaire au sein de la Fonction publique. Aux fins du programme, il s'agit de postes des niveaux SM moins 1, moins 2 et moins 3 le niveau SM moins 1 étant le plus proche du niveau SM.

Des services d'orientation professionnelle sont fournis sur demande aux femmes occupant des postes de niveau SM moins 1 ou SM moins 2, ainsi qu'aux candidates de niveau SM moins 3 ayant du potentiel. Les femmes qui n'appartiennent pas à la Fonction publique bénéficient également de ce service lorsque leurs compétences et leurs capacités correspondent aux besoins relevés. Les services de présentation viennent compléter les services de counselling en assurant la promotion active des candidates à des postes de niveau SM moins 1 ou SM moins 2, en soutenant les candidatures féminines à des groupes et niveaux où des besoins ont été identifiés au sein des ministères, en encourageant les ministères à affecter des femmes à des postes de gestion à titre intérimaire, etc. La Commission de la Fonction publique dispose également des moyens nécessaires pour tester, par exemple, les capacités, les aptitudes et les intérêts des femmes, et pour appuyer ainsi les objectifs d'ensemble du programme.

BÉNÉFICIAIRES

On estime que 3,600 femmes pourraient éventuellement bénéficier des services de counselling, malgré que l'objectif annuel soit limité à 500 consultations. La CFP a également l'intention de présenter plus de 500 candidates par année devant les jurys de sélection. Ce programme est d'ailleurs profitable à tous les ministères étant donné qu'il vise une utilisation et une répartition plus efficace et efficiente des ressources humaines au sein de la Fonction publique.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85	1985-86
		(milliers $)	
Total	111	345	345
A.-P.	4	9	9

OBSERVATIONS

Bien que la proportion de femmes dans l'ensemble de l'administration fédérale (40.6 %) soit à peu près la même que dans la population active nationale, elles sont sur-représentées dans les postes de niveaux inférieurs. À la fin de 1983, 25,1 % des postes d'agent étaient occupés par des femmes, ces dernières occupant à peine plus de 6 % des postes de gestion.

Il s'agit d'un programme d'envergure nationale, et l'on estime que 40 % des candidates et des postes à pourvoir éventuellement se trouvent à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Il complète le programme d'Action positive de la CEIC, qui est axé sur les employeurs du secteur privé et les gouvernements provinciaux.

ANALYSE

Au cours des neuf premiers mois, des services de consultation ont été fournis à 792 femmes à Ottawa et dans les régions, et 54 d'entre elles ont été présentées à la Direction générale des programmes de la catégorie de gestion. Il est encore trop tôt pour déterminer si le nombre de femmes occupant des postes de gestion intérmédiaire et supérieure a augmenté grâce au programme. Le Groupe d'étude estime que celui-ci devrait être maintenu à son niveau actuel afin d'appuyer l'objectif du Conseil du

Trésor qui est de doubler le nombre de femmes occupant des postes de gestion d'ici la fin de 1988.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme.

PROGRAMME D'ACTION POSITIVE (AUTOCHTONES)

OBJECTIF

Accroître le nombre d'autochtones aux échelons intermédiaires et supérieurs de la Fonction publique et constituer, à l'intention des ministères, une réserve de candidats aptes à occuper les postes vacants.

DOCUMENT HABILITANT

Décision du Cabinet.

DESCRIPTION

La politique du gouvernement fédéral, qui consiste à augmenter le nombre d'autochtones dans la Fonction publique, est essentiellement mise en oeuvre par le truchement de deux programmes, le Programme national de perfectionnement des autochtones (PNPA) et le Programme des carrières du Grand Nord (PCGN), lesquels sont administrés par la Commission de la Fonction publique (CFP).

Dans le cadre de ces programmes, les participants sont affectés à des postes spéciaux de formation leur permettant de se perfectionner et d'obtenir de l'avancement. Ils peuvent se prévaloir du programme pendant 24 mois au maximum, période pendant laquelle on leur confie des tâches qui leur permettent d'acquérir les compétences et les qualités requises pour occuper des postes de gestion. Bien qu'il s'agisse d'employés nommés pour une période indéterminée par la CFP, on s'attend qu'ils soient compétents dans le poste pour lequel ils ont été formés et qu'ils puissent prétendre à ce poste dans le cadre du processus normal de dotation.

Le PNPA et le PCGN sont presque identiques, si ce n'est que le PCGN est géographiquement limité à la région qui s'étend au nord du 60^{e} parallèle. Le PCGN est administré par les bureaux de la CFP de Whitehorse, Yellowknife et Frobisher Bay.

Les ministères sont tenus d'assumer la moitié des coûts en années-personnes et en traitements.

BÉNÉFICIAIRES

Indiens inscrits et non inscrits, Inuit et Métis.

DÉPENSES

	PNPA			PCGN		
	1983-84	1984-85	1985-86	1983-84	1984-85	1985-86
Années-personnes						
- Participants	34	50	75	47	58	58
Administration	10	10	10	14	16	16
Fonds (milliers $)	165	2,773	3,984	2,472	2,800	2,800

ANALYSE

Ces programmes font partie intégrante des mesures globales d'action positive du gouvernement.

Au 30 décembre 1984, 58 personnes avaient été nommées à un poste dans le cadre du PNPA. On prévoyait qu'à la fin de l'exercice financier, 80 autres seraient nommées. Sur les 360 autochtones du Nord qui ont participé au PCGN depuis sa mise en oeuvre, environ 60 % ont été engagés par des ministères fédéraux à la fin de leur affectation, 20 % l'ont été par les gouvernements territoriaux ou les organismes autochtones, et 20 % ont choisi de travailler en dehors du gouvernement. En septembre 1984, le PCGN comptait 49 participants.

Les taux de participation donnent à penser que ces programmes contribuent à l'application des politiques d'action positive du gouvernement.

Sur le plan de la clientèle, il y a risque de chevauchement entre ces programmes et les programmes de formation à l'intention des autochtones du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. À la différence des programmes de la CFP, ceux du MAINC ne requièrent pas d'années-personnes autorisées.

Il pourrait apparaître justifié de recommander la fusion du PNPA et du PCGN, mais, bien qu'ils s'adressent tous deux aux autochtones, le PCGN s'occupe presque exclusivement des Inuit et le PNPA des Indiens et des métis. Les participants apprécient cette distinction, et la fusion des deux programmes présenterait peu d'avantages sur le plan administratif.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne ces programmes de la CFP; il est proposé que le groupe d'étude sur les programmes destinés aux autochtones examine les programmes de même nature du MAINC, afin de déterminer s'il conviendrait de les regrouper avec les programmes de la CFP.

PROGRAMME D'ACTION POSITIVE (PERSONNES HANDICAPÉES)

OBJECTIF

Augmenter le nombre de personnes physiquement handicapées dans la Fonction publique.

DOCUMENTS HABILITANTS

Décision du Cabinet nº 294/83 RD (22 juin 1983)
Décision n° 789462 (14 juillet 1983) du Conseil du Trésor

DESCRIPTION

Le programme d'Accès a été mis en oeuvre par la Commission de la Fonction publique en septembre 1983 afin de faciliter la nomination de personnes physiquement handicapées à des postes permanents dans l'administration fédérale. Il s'adresse principalement aux personnes qui, tout en étant qualifiées, ont une expérience pratique insuffisante. À cause de cette optique, le programme prévoit une période de formation et d'orientation pouvant durer jusqu'à six mois. Au cours de cette période, le ministère qui engage reçoit les ressources en années-personnes et en traitements dont il a besoin et peut également emprunter le matériel technique nécessaire (loupes, micro-ordinateurs parlants, etc.) à une banque centrale créée par la Commission de la Fonction publique. À l'issue de la période de formation, on attend des ministères participants qu'ils recrutent les personnes handicapées ainsi formées et qu'ils les affectent à des postes existants de durée indéterminée. Les Centres d'emploi du Canada locaux sont responsables du recrutement et de la présentation des candidats à des postes de soutien, et la CFP s'occupe de tous les autres postes.

BÉNÉFICIAIRES

On estime que le programme permettra de créer près de 400 postes de formation à l'intention des handicapés physiques pendant ses cinq années d'existence. Les personnes nommées dans le cadre de ce programme bénéficient de la formation en cours d'emploi appropriée. Outre qu'il leur est possible d'évaluer le rendement des stagiaires en fonction des postes qui pourraient leur être confiés, les ministères participants prennent ainsi conscience de la

disponibilité d'une main-d'oeuvre relativement peu exploitée.

DÉPENSES

	1983-84	1984-85	1985-86
		(milliers $)	
Total	538	1,730	2,230
Années-personnes*	33	68	88

* Seulement trois de ces années-personnes sont réservées à l'administration du programme. Les autres sont utilisées pour créer des postes de formation au sein des ministères participants.

OBSERVATIONS

Au cours de la première année du programme, 206 personnes physiquement handicapées ont été nommées à des postes de formation et 168 ont terminé leur formation. De ce nombre, 75 % ont obtenu un emploi dans la Fonction publique, et les autres ont soit démissionné (8.9 %), soit reçu une évaluation non satisfaisante (10.7 %), soit été renvoyées parce que le ministère n'avait pas assez d'années-personnes allouées (5.3 %). Le programme a reçu un appui considérable du gouverneur fédéral, toutes les années-personnes allouées pour 1984-1985 ayant été engagées au cours des trois premiers mois de l'exercice financier. En fait, vu le nombre de postes de formation qui ont été dotés pendant les douze premiers mois du programme (206), il semble que l'objectif de dotation de 400 postes sur 4.5 années financières sera largement dépassé.

ANALYSE

Le programme semble avoir été couronné de succès, car 75 % des personnes ayant terminé leur formation ont obtenu un emploi au sein de l'administration fédérale. Bien que le programme ait essentiellement pour objet de placer des personnes handicapées dans des postes permanents, 62 % des postes dotés étaient temporaires. Toutefois, étant donné les restrictions, cela n'a rien de surprenant. Le Groupe d'étude estime que l'aide apportée par ce programme à un groupe particulièrement défavorisé est un succès. En outre, le programme en question contribue par son exemple à la réalisation de l'objectif fédéral qui consiste à encourager le secteur privé à promouvoir l'égalité dans l'emploi.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme.

PROGRAMMES D'EMPLOIS FÉDÉRAUX POUR ÉTUDIANTS - POSTES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

PROGRAMMES

Programme d'emplois d'été axés sur la carrière (PEEAC)
Programme d'emplois d'été non axés sur la carrière (PEENAC)
Programme d'enseignement coopératif

OBJECTIF

Ces programmes visent à permettre à des étudiants d'occuper des postes pendant une durée déterminée dans la Fonction publique fédérale.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

DESCRIPTION

Dans le cadre de son mandat, qui est d'exercer un contrôle sur le recrutement dans la fonction publique, la Commission de la Fonction publique (CFP) fournit des renseignements, des conseils et de l'aide aux ministères fédéraux intéressés à recruter des étudiants du niveau post-secondaire afin de pourvoir à des postes d'une durée déterminée. La responsabilité de recruter et de présenter des étudiants dans le cadre du PEEAC et du PEENAC a été déléguée à la CEIC. La CFP tient des statistiques au sujet des demandes reçues et des étudiants choisis et s'assure que les pratiques de recrutement sont conformes aux procédures établies.

BÉNÉFICIAIRES

Les étudiants du niveau post-secondaire et les ministères et organismes fédéraux participants.

DÉPENSES

Les frais de recrutement des étudiants sont payés à même le budget déjà approuvé pour le ministère, et les années-personnes ou les fonds nécessaires sont tirés des programmes de création d'emplois fédéraux pour étudiants (Été Canada). La CFP fournit ses services grâce aux

ressources budgétaires et aux affectations d'années-personnes déjà approuvées (en 1984-1985, 2 a.-p. et 86,000 $ ont été réservés au total pour ces activités par la CFP).

ANALYSE

PEEAC - En 1984, 7,530 étudiants du niveau post-secondaire ont été recrutés dans le cadre du PEEAC, contre 6,355 en 1983. Environ 5,000 des postes en question ont été financés dans le cadre du programme Été Canada, une augmentation de 35 % par rapport aux 3,695 financés en 1983. Des étudiants ont pourvu à 508 postes dans le cadre du Programme d'emplois d'été des étudiants à titre d'agents des douanes, une augmentation par rapport aux 447 postes dotés en 1983. La CEIC a offert 1,210 postes d'agents de placement à des étudiants, comparativement à 1,233 en 1983. Les 810 autres postes dotés grâce au PEEAC sont ceux que les ministères prévoient habituellement dans leur budget.

Enseignement coopératif - Le nombre d'affectations à la Fonction publique fédérale dans le cadre du Programme d'enseignement coopératif est tombé de 967 en 1983 à 797 en 1984. Cette diminution était principalement attribuable aux compressions budgétaires dans les principaux ministères employeurs. Toutefois, une plus grande marge de manoeuvre est maintenant possible, le Conseil du Trésor ayant autorisé l'utilisation des budgets de fonctionnement (par opposition aux seuls budgets des salaires et des a.-p.) pour payer les frais de recrutement des étudiants dans le cadre du Programme d'enseignement coopératif. Cette mesure devrait permettre d'accroître la participation au programme en 1985.

PEENAC - Aucun renseignement n'a pu être obtenu au sujet des placements effectués dans le cadre du PEENAC.

Les programmes susmentionnés offrent des possibilités d'emploi et de formation aux étudiants du niveau post-secondaire, tout en permettant aux ministères de tirer profit du travail exécuté.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne ces programmes.

SERVICE D'AIDE À L'ADAPTATION DE L'INDUSTRIE

OBJECTIF

Encourager les employeurs et leurs employés à travailler de concert pour réduire les problèmes d'adaptation de la main-d'oeuvre qui touchent ou pourraient toucher leurs entreprises, par exemple une dislocation de la main-d'oeuvre attribuable à une fermeture d'usine, à un ralentissement des opérations, aux changements technologiques ou à une perturbation de l'emploi (absentéisme et taux de roulement élevé, par exemple) et, grâce à la planification des ressources humaines, obtenir ou assurer une main-d'oeuvre adéquate pour l'avenir.

DOCUMENT HABILITANT

Règlement sur l'encouragement à la mobilité et aux études de main-d'oeuvre établi dans différents décrets du conseil conformément à la Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

Le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) de la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada (CEIC), mis sur pied en 1963 sous le titre de Service consultatif de la main-d'oeuvre, est un programme volontaire à l'intention des entreprises qui connaissent ou risquent de connaître des problèmes d'adaptation de leur main-d'oeuvre. Aux termes d'accords officiels, le SAI accorde une aide financière à des comités consultatifs conjoints réunissant des représentants patronaux et syndicaux qui analysent les problèmes d'adaptation de la main-d'oeuvre, élaborent des solutions et se chargent de leur exécution. Habituellement, jusqu'à 50 % des frais de fonctionnement des comités sont remboursés. Il peut même arriver que ces frais soient remboursés intégralement, jusqu'à concurrence de 20,000 $, par exemple en cas de faillite. Le SAAI rembourse également jusqu'à 50 % des frais assumés par un employeur qui, plutôt que de procéder à des licenciements permanents, réinstalle les travailleurs touchés dans une autre usine de l'entreprise au Canada ou les place chez un autre employeur canadien avec qui il s'est entendu à ce sujet. Les frais de réinstallation peuvent être remboursés jusqu'à concurrence de 4,500 $ par travailleur.

Toutes les provinces peuvent verser des fonds supplémentaires au titre des activités du SAAI. Toutefois, le Québec est la seule province à avoir conclu un accord officiel avec le gouvernement fédéral pour partager les frais assumés par le SAAI en cas de licenciements permanents (les deux parties sont convenues d'assumer jusqu'à 37½ % des frais, jusqu'à concurrence de 75 % au total).

Le SAAI fournit des conseils aux comités consultatifs conjoints. Ainsi, tous les programmes de formation, de placement et de mobilité de la CEIC, de même que le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs (PAT) peuvent être mis à profit de manière coordonnée, habituellement après que les mesures d'adaptation du secteur privé ont été épuisées. Sans ce service, les travailleurs et, dans une moindre mesure, leurs employeurs ne pourraient se prévaloir de ces programmes qu'individuellement et "à la pièce". Les frais inhérents à l'utilisation de ces programmes ne sont pas inclus dans le financement du SAAI.

BÉNÉFICIAIRES

Depuis le lancement du programme en 1963, environ 4,000 accords représentant des dépenses totales de quelque 25 millions de dollars ont été signés. Une bonne partie de cette somme a été dépensée au cours des dernières années, et l'on s'attend que 550 accords totalisant quelque 6.3 millions de dollars soient signés en 1984-1985. Environ 50 % des accords ont trait à des licenciements permanents, 35 %, à des perturbations de l'emploi et à la planification de ressources humaines et 15 %, à l'agrandissement d'usines et à des changements technologiques.

Près de la moitié des dépenses engagées et des accords conclus dans le cadre du programme en 1984-1985 ont bénéficié à des entreprises du Québec, et un quart, à des entreprises de l'Ontario. Le programme est axé sur le secteur manufacturier, qui représente environ les deux tiers de ses activités, ainsi que sur le commerce et les services, qui absorbent la majeure partie de ce qui reste, soit environ un cinquième.

Bien que l'on ne tienne aucune donnée sur le nombre réel de bénéficiaires directs du programme, les gestionnaires estiment qu'environ 130,000 travailleurs seront touchés par les accords de 1984-1985.

DÉPENSES

	1983-84 (millions $)	1984-85 (millions $)	1985-86 (millions $)
Traitements	3.4	3.2	3.7
F&E (autres dépenses)	.5	.4	.4
Immobilisations	0	0	0
Subventions et contributions	6.8	6.3	3.6
Total	10.5	9.8	7.7
Années-personnes	87	72	66

ANALYSE

La CEIC est actuellement à évaluer le SAAI. Selon les données préliminaires, le programme est relativement efficace pour ce qui est de promouvoir et de faciliter les mesures prises conjointement par les employeurs et les travailleurs aux fins de l'adaptation au marché du travail, et il assure efficacement la coordination des programmes de la CEIC et de Travail Canada qui viennent étayer ces mesures. En outre, on estime qu'environ 15 prestations hebdomadaires d'a.-c. ont été économisées à l'égard d'à peu près 15 % des travailleurs qui, au lieu d'être licenciés de manière permanente, ont été dirigés vers un autre emploi grâce au programme. Ces données corroborent les résultats d'une étude antérieure qui indiquait que deux tiers des travailleurs menacés d'un licenciement permanent avaient été réembauchés grâce aux comités de placement financés par le SAAI.

Toutefois, l'évaluation révélait que seuls 15 % des travailleurs menacés d'un licenciement permanent estimaient que le programme avait été d'un réel secours pour trouver plus rapidement un autre emploi, les autres étant d'avis qu'il n'avait eu qu'une incidence minimale.

De l'avis du Groupe d'étude, il existe un chevauchement considérable, au sein de la CEIC, entre le SAAI, le Programme canadien pour un renouveau industriel (PCRI) et le Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PMAAIM). En effet, ces trois programmes

englobent des prestations de programmes existants de la CEIC et de Travail Canada à l'intention des travailleurs déplacés. Il est à noter que la composante adaptation de la main-d'oeuvre du PCRI et le PMAAIM sont exécutés par le personnel du SAAI.

Outre les chevauchements susmentionnés, la composante aide à la mobilité du SAAI fait nettement double emploi avec le Programme de mobilité de la CEIC. Leur principale différence tient au fait que le SAAI rembourse l'employeur, tandis que le Programme de mobilité paie directement l'employé.

La plupart des accords prévoient le versement de la contribution fédérale maximale, c'est-à-dire 50 %. L'aspect "dollars à cinquante cents" du programme est certes intéressant, mais il risque de porter à confusion en ce sens que les entreprises peuvent déduire leur contribution aux fins de l'impôt. Ainsi, dans bien des cas, le gouvernement fédéral assume en fait 75 % des coûts.

L'abolition du programme, sans qu'il soit désormais possible d'obtenir une aide du même type, réduirait la confiance des travailleurs dans le processus d'adaptation industrielle et, possiblement, leur acceptation de ce processus.

OPTIONS

Compte tenu de la restructuration industrielle, le Groupe d'étude est d'avis que des initiatives complémentaires d'aide à l'adaptation de la main-d'oeuvre s'imposent pour faciliter la réaffectation des travailleurs déplacés. Toutefois, nous ne voyons pas l'utilité d'une prolifération de programmes ayant chacun leur budget, leur clientèle (qui risque de se recouper) et leurs avantages uniques (qui risquent d'être source d'iniquité entre les diverses clientèles). En conséquence, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de fusionner le SAAI avec le PCRI, le PMAAIM et le PPAT pour ne former qu'un seul programme d'aide à l'adaptation de l'industrie.

Étant donné que les initiatives d'adaptation de la main-d'oeuvre visent essentiellement à mobiliser et à focaliser l'ensemble des programmes publics (formation ou mobilité, par exemple), le Groupe d'étude est d'avis qu'il ne serait pas nécessaire de prévoir un budget

pour le nouveau programme, sauf pour l'élément exécution et le versement des PAT. Des montants théoriques pourraient plutôt être réservés chaque année dans le budget des programmes existants de la CEIC et l'on pourrait, au besoin, puiser à même ces ressources pour assurer une réaffectation appropriée des travailleurs. Pour ce qui est de l'exécution du programme, les ressources seraient sensiblement les mêmes que celles déjà affectées au SAAI (personnel chargé de fournir des conseils et ressources visant à aider les comités créés au sein de la collectivité, de l'industrie ou de l'usine, ou à appuyer les études qu'ils pourraient entreprendre), sauf dans le cas de la composante mobilité, qui serait fusionnnée avec le Programme de mobilité de la CEIC.

Étant donné que l'approche du nouveau programme ressemblerait à celle du SAAI, il faudrait essayer de l'axer davantage sur les régions et sur les problèmes particuliers d'adaptation de la main-d'oeuvre (planification des ressources humaines, changements technologiques et licenciements permanents, par exemple). Cette mesure, jumelée à une campagne de publicité plus soutenue, pourrait accroître considérablement la capacité du programme à redéployer équitablement les travailleurs en tenant compte des besoins les plus pressants.

Enfin, la situation financière du programme pourrait être améliorée si l'on négociait d'autres accords fédéraux-provinciaux semblables à celui signé avec le Québec, ou encore des contrats prévoyant le versement d'une contribution fédérale moins élevée (il semblerait que les gestionnaires du programme visent à restreindre la contribution maximale en Ontario à 40 %), si l'on fixait la contribution maximale à moins de 50 %, ou si l'on adoptait une combinaison quelconque de ces mesures.

RÉPARTITION RÉGIONALE DES RESSOURCES PRÉVUES EN 1984/85 (millions $)

	C.-B.	PRAIRIES	ONTARIO	QUÉBEC	ATLANTIQUE	CANADA**
Traitements*	307	218	945	1,123	479	3,150
F&E (autres dépenses)	25	6	196	94	38	359
Immobilisations	0	0	0	0	0	0
Subventions et contributions	1,024	725	1,675	3,073	1,124	8,296
TOTAL	1,356	949	2,816	4,290	1,641	11,805
Années-personnes	7.0	3.7	24.0	23.0	11.9	71.6

* Exclut les avantages sociaux

** Comprend 78,000 $ de salaires, 675,000 $ de subventions et contributions, et 2 années-personnes affectées à l'AC.

PROGRAMME MODIFIÉ D'AIDE À L'ADAPTATION DE L'INDUSTRIE ET DE LA MAIN-D'OEUVRE

OBJECTIF

Fournir une aide d'urgence aux collectivités et aux travailleurs qui font face à de graves difficultés d'adaptation, et aider les travailleurs déplacés à trouver un nouvel emploi ou à profiter des avantages d'une retraite anticipée.

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

Le Programme d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PAAIM) a été instauré en 1981 pour servir de cadre à la mise en oeuvre de mesures spéciales d'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre, afin de faciliter la réaffectation des travailleurs dans les collectivités très durement touchées par les récents ralentissements permanents attribuables à des facteurs économiques tels que la concurrence internationale et les changements technologiques.

En vertu du Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PMAAIM), adopté en 1984, les mesures spéciales d'encouragement à l'industrie étaient abandonnées, mais la plupart des mesures relatives au marché du travail étaient maintenues, les majorations étant réduites. Ces mesures comprennent l'achat de cours de formation, l'aide à la mobilité, les subventions salariales pour les travailleurs âgés, la création directe d'emplois (dans le cadre des programmes de la CEIC) et, dans certains secteurs particuliers, le soutien du revenu en cas de retraite anticipée (dans le cadre du Programme des prestations d'adaptation pour les travailleurs (PAT) de Travail Canada). Le programme est axé sur les petites villes qui dépendent d'un secteur particulier touché par un ralentissement, et où les possibilités d'emplois de substitution sont restreintes.

Le PMAAIM prévoit entre autres l'établissement, par l'entremise de la CEIC, de comités locaux d'aide à l'adaptation communautaire auxquels participent des représentants du secteur privé et qui sont chargés de

mobiliser les ressources locales afin de stimuler le processus d'adaptation, en recourant, au besoin, aux programmes de la CEIC et du MEIR. Un fonds de 43 millions de dollars a été établi aux fins du PMAAIM pour couvrir les frais des programmes d'adaptation au marché du travail de 1984-1985 à 1987-1988.

Les critères à l'égard desquels les collectivités sont évaluées en vue d'une désignation possible aux termes du PMAIM sont les suivants :

a. les pertes nettes d'emplois permanents dans les petites collectivités doivent être d'au moins 100 et toucher au moins 50 % de la population active totale de la région. Dans le cas des collectivités plus importantes, elles doivent être d'au moins 500 et toucher au moins 10 % de la population active totale de la région;

b. les collectivités doivent être situées dans une région où le taux de chômage atteignait, en moyenne, au moins 5 % de plus que le taux de chômage national au cours des douze derniers mois;

c. les collectivités doivent être éloignées des marchés du travail plus stables;

d. la perturbation du marché du travail doit avoir un caractère à long terme, et les possibilités de reprise économique dans un avenir prévisible doivent être minimes;

e. à moins que la situation sur le plan de l'emploi ne se soit détériorée considérablement depuis que la désignation originale a pris fin, les collectivités déjà désignées aux termes du PAAIM ne pourront être désignées à nouveau aux termes du PMAAIM.

Les prestations spéciales d'adaptation pour les travailleurs sont les mêmes que celles versées en vertu du Programme canadien pour un renouveau industriel (PCRI), à cette exception près qu'il n'y a pas d'allocations de formation majorées et que le taux des allocations de mobilité majorées n'est pas trois fois, mais seulement deux fois plus élevé que le taux de base.

BÉNÉFICIAIRES

Neuf collectivités ont été désignées en vertu du PMAAIM :

1) Gagnon, Fermont, Sept-Îles, Port-Cartier et Shefferville (Québec)
2) Labrador City, Wabash (Terre-Neuve)
3) Asbestos (Québec)
4) Thetford Mines (Québec)
5) Corner Brook (Terre-Neuve)
6) Murdochville, Grande Vallée (Québec)
7) Nelson (Colombie-Britannique)
8) Salmon Arm (Colombie-Britannique)
9) Collectivités de pêcheurs de la côte ouest de la Colombie-Britannique

DÉPENSES

Étant donné que le PMAAIM vient tout juste d'être lancé, il n'y a pas de données financières disponibles. Toutefois, le montant total des allocations (c'est-à-dire le montant réservé dans le budget pour les activités de la CEIC dans les neuf collectivités désignées à ce jour, se répartit comme suit :

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Allocations (millions $)	8.2	7.8	6.5	3.5

Ces allocations totalisent 26 millions de dollars. (Il est à noter que les dépenses réelles pourraient être supérieures ou inférieures aux allocations, compte tenu de la mesure dans laquelle la collectivité aura besoin ou se servira du montant mis de côté pour faciliter son adaptation.)

Les prestations qui seront versées en vertu du Programme des PAT de Travail Canada devraient absorber le reste des 17 millions de dollars du budget de 43 millions du PMAAIM. Ces dépenses représentent une augmentation considérable des PAT, puisqu'on prévoit qu'en 1984-1985, 7.5 millions de dollars en PAT seront versés à 868 prestataires admissibles au programme par suite d'une désignation aux termes du PMAAIM (ou du PAAIM).

Les ressources prévues au budget de fonctionnement du programme pour 1984-1985 devraient être de trois années-personnes et de 3.3 millions de dollars en salaires et en frais d'administration.

ANALYSE

On ne risque guère de se tromper en disant que des mesures qui encouragent les industries à se restructurer et qui comprennent une aide à l'adaptation visant à réaffecter les travailleurs déplacés sont préférables à des opérations de renflouement fondées sur des subventions ou des mesures protectionnistes, qui ne sont d'ailleurs plus viables.

Il existe un chevauchement considérable entre le PMAAIM, le PCRI et le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) de la CEIC, en ce sens qu'ils englobent la prestation de programmes existants de la CEIC et de Travail Canada à l'intention des travailleurs déplacés (seule l'orientation diffère : le SAAI est axé sur les usines, le PCRI, sur les industries et le PMAAIM, sur les collectivités). Il convient également de noter que le PCRI (composante relative à l'adaptation de la main-d'oeuvre) et le PMAAIM sont tous deux exécutés par le personnel du SAAI.

Le PMAAIM n'a pas été évalué, mais son prédécesseur, le PAAIM, l'a été. Une des principales conclusions de cette évaluation, qui semble également s'appliquer au PMAAIM, concerne l'utilisation intensive de mesures de création directe d'emplois dans les collectivités désignées. Ces mesures ont tendance à empêcher la réinstallation des travailleurs déplacés, solution qui risque d'être inévitable à long terme. Environ 50 % des travailleurs se sont prévalus de l'aide accordée par le PAAIM aux fins de la création directe d'emplois. À titre de comparaison, signalons qu'au moins 40 % des sommes affectées aux neuf collectivités désignées en vertu du PMAAIM en 1984-1985 vont à la création directe d'emplois. En conséquence, on peut se demander dans quelle mesure la réaffectation des travailleurs sera un succès.

Le versement d'une aide financière accrue aux travailleurs pour leur assurer une réaffectation plus rapide n'a eu qu'une incidence restreinte sur les autres programmes d'adaptation. Il peut en être déduit que les résultats escomptés seront plus facilement atteints si le programme est fusionné au SAAI de la CEIC, dans le cadre de l'exécution de ses programmes courants.

L'abolition du programme sans qu'une aide du même genre ne soit offerte au titre de la réaffectation aurait une incidence négative sur la confiance et, possiblement, le degré d'acceptation des travailleurs en ce qui a trait au processus d'adaptation industrielle.

OPTIONS

Compte tenu de la restructuration industrielle, le Groupe d'étude est d'avis que des initiatives complémentaires d'adaptation de la main-d'oeuvre s'imposent pour faciliter la réaffectation des travailleurs déplacés. Toutefois, nous ne voyons pas l'utilité d'une prolifération de programmes ayant chacun leur budget, leur clientèle (qui risque de se recouper) et leurs avantages uniques (qui risquent d'être source d'iniquité entre les diverses clientèles). En conséquence, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de fusionner le SAAI avec le PCRI, le PMAAIM et le PPAT pour ne former qu'un seul programme d'aide à l'adaptation de l'industrie.

Étant donné que les initiatives d'adaptation de la main-d'oeuvre visent essentiellement à mobiliser et à focaliser l'ensemble des programmes publics (formation et mobilité, par exemple), le Groupe d'étude est d'avis qu'il ne serait pas nécessaire de prévoir un budget pour le nouveau programme, sauf pour l'élément exécution et le versement des PAT. Des montants théoriques pourraient plutôt être réservés chaque année dans le budget des programmes existants de la CEIC et l'on pourrait, au besoin, puiser à même ces ressources pour assurer une réaffectation appropriée des travailleurs. Pour ce qui est de l'exécution du programme, les ressources seraient sensiblement les mêmes que celles déjà affectées au SAAI (personnel chargé de fournir des conseils et ressources visant à aider les comités créés au sein de la collectivité, de l'industrie ou de l'usine, ou à appuyer les études qu'ils pourraient entreprendre), sauf dans le cas de la composante mobilité, qui serait fusionnée avec le Programme de mobilité de la CEIC.

Si l'on décidait de fusionner et d'améliorer les programmes, il faudrait se concentrer sur la réaffectation des travailleurs. Il faudrait donc maintenir la pratique actuelle du SAAI, qui consiste à mettre l'accent sur le placement, la formation et la mobilité aux fins de la

réaffectation des travailleurs, et peut être même s'y conformer de manière plus systématique. On ne recourrait à la création directe d'emplois (dans le cadre du PAAIM et du PMAAIM) et aux PAT (dans le cadre du PCRI) que dans des cas bien particuliers et uniquement lorsque les autres mesures auraient échoué. En outre, les prestations majorées au titre de la formation (PCRI) et de la mobilité (PCRI et PMAAIM) pourraient être supprimées puisqu'elles semblent largement inefficaces (on non nécessaires) en ce qui concerne la réaffectation des travailleurs.

PROGRAMME CANADIEN POUR UN RENOUVEAU INDUSTRIEL (MESURES D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE)

OBJECTIFS

a. favoriser le développement d'industries viables et concurrentielles dans les domaines du textile, du vêtement, de la chaussure et du tannage (TVCT), en aidant à restructurer, regrouper et moderniser les sociétés de ce secteur; et

b. aider les collectivités et les travailleurs les plus touchés par l'engagement du Canada à participer à une libéralisation graduelle du marché mondial des produits des secteurs TVCT, en développant et en diversifiant la base économique des collectivités fortement tributaires des industries de ce secteur et en aidant les travailleurs déplacés à effectuer la transition vers de nouveaux débouchés ou à se prévaloir des avantages d'une retraite anticipée.

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

Le Programme canadien pour un renouveau industriel (PCRI) a été annoncé en juin 1981. Bien qu'il s'agisse principalement d'un programme de développement industriel conçu pour aider les industries des secteurs TVCT, il comporte un volet axé sur le soutien des travailleurs touchés. Ce programme se poursuit jusqu'en 1986.

Les mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre sont administrées par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) et Travail Canada. Les mesures de la CEIC ont pris effet à partir de janvier 1983, alors que les PAT de Travail Canada ont commencé à être versées en 1971-1972 aux travailleurs du textile et du vêtement, et en 1977 à ceux de la chaussure et du tannage. Les travailleurs déplacés des secteurs TVCT ont accès non seulement aux programmes et aux services normaux de la CEIC en matière de formation, mobilité, création d'emplois et placement, mais également à des subventions salariales, à des allocations de mobilité majorées et à des allocations de formation majorées de même qu'aux avantages d'une aide à la

retraite anticipée dans le cas des plus âgés. Plus précisément, ces mesures spéciales sont les suivantes :

a. Programme Accès-carrière (PAC) - Subvention salariale - CEIC

Une subvention salariale représentant un certain pourcentage du salaire brut est offerte aux travailleurs de 45 ans ou plus qui ont été employés 20 semaines au cours des 26 semaines précédant leur mise à pied définitive.

b. Aide à la mobilité (allocations majorées) - CEIC

L'aide à la mobilité est augmentée jusqu'au triple du taux de base pour les travailleurs touchés qui désirent accepter un emploi temporaire, jusqu'à concurrence de 9,000 $ pour les travailleurs sans emploi qui désirent se réinstaller de manière permanente.

c. Allocations de formation majorées - CEIC

Les stagiaires qui bénéficient de prestations d'assurance-chômage calculées d'après la moyenne de leur rémunération hebdomadaire assurable ont droit à une somme supplémentaire représentant 1/6 des prestations hebdomadaires payables. Les stagiaires qui ne reçoivent pas de prestations d'assurance-chômage ont droit à une allocation égale à 70 % de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable au moment du licenciement.

d. Programme des prestations d'adaptation pour les travailleurs (PPAT) - Travail Canada

La CEIC est responsable de la prestation du PPAT aux travailleurs des secteurs TVCT certifiés par l'Office d'aide à l'adaptation des travailleurs, qui ont normalement entre 54 et 65 ans au moment du licenciement. Le programme assure le soutien du revenu des travailleurs plus âgés, entre le moment où ils ont épuisé toutes leurs prestations d'assurance-chômage et celui où ils atteignent l'âge de 65 ans. S'ils acceptent un emploi permanent, temporaire ou à temps partiel au cours de cette période, qui leur assure cependant un revenu inférieur au montant auquel ils seraient

admissibles en vertu du programme, ce revenu est "complété" jusqu'à concurrence du montant en question. Le niveau initial des prestations correspond à 60 % de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable avant le licenciement (soit à peu près l'équivalent des prestations d'assurance-chômage).

Outre les allocations spéciales ci-dessus, le programme dispose de fonds additionnels pour la formation et la création d'emplois au cas où les budgets de ces programmes s'avéreraient insuffisants.

BÉNÉFICIAIRES

Il est difficile de déterminer avec précision quels sont les bénéficiaires du PCRI en ce qui a trait aux initiatives de la CEIC, car tous les travailleurs des secteurs TVCT sont considérés comme admissibles. Il s'ensuit que l'on a recours à tous les programmes courants de la CEIC, et que l'on n'utilise que rarement les mesures spéciales du PCRI. À titre d'illustration, mentionnons qu'en 1983-1984, environ 3,600 travailleurs des secteurs en question ont suivi des cours de formation, mais 30 seulement ont reçu des allocations de formation majorées. Au total, entre 1981-1982 et 1983-1984, quelque 750 travailleurs ont reçu environ 200,000 $ au titre des avantages accrus du PCRI par l'intermédiaire de la CEIC. En revanche, les travailleurs de ces industries ont reçu environ 36 millions de dollars dans le cadre des programmes courants de la CEIC, sans compter les coûts non identifiés liés au placement d'environ 60,000 d'entre eux.

Les bénéficiaires du PPAT de Travail Canada dans les secteurs TVCT sont faciles à identifier et semblent être les principaux utilisateurs des fonds du PCRI. En 1983-1984, 2,600 travailleurs environ ont reçu des prestations d'un montant de 21.3 millions de dollars.

DÉPENSES

Il n'y a pas eu d'affectations spéciales de fonds ou d'années-personnes au PCRI pour les activités de la CEIC. On a plutôt effectué des estimations théoriques des dépenses des programmes ordinaires et élargis de la CEIC, en utilisant les budgets existants, pour les cinq années du programme (voir Annexe). Cependant, comme la majeure partie, pour ne pas dire l'ensemble, de la demande des

secteurs TVCT en vue d'un appui de la CEIC aurait existé de toute façon, il n'y a à toutes fins utiles aucun financement supplémentaire pour cette partie du programme.

Toutefois, la partie des avantages assurée par le PPAT de Travail Canada a sans doute exigé des ressources entièrement supplémentaires. En 1984-1985, environ 3,300 personnes ont bénéficié de ce programme (dont à peu près les quatre-cinquièmes étaient d'anciens travailleurs des secteurs TVCT), ce qui a nécessité environ 360,000 $ et six années-personnes pour permettre à l'Office d'aide à l'adaptation des travailleurs de faire les certifications nécessaires.

ANALYSE

Il ne fait guère de doute que les mesures qui encouragent les industries à se réorganiser et qui comportent une aide à la réaffectation des travailleurs déplacés, sont préférables au soutien d'activités qui ont cessé d'être viables au moyen de subventions ou de mesures protectionnistes.

Il existe un chevauchement considérable, au sein de la CEIC, entre le PCRI, le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) et le Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PMAAIM). Ces trois programmes supposent la prestation de programmes existants de la CEIC et de Travail Canada en faveur de travailleurs déplacés (seule l'optique est différente - le SAAI est axé sur les usines, le PCRI sur les industries et le PMAAM sur les collectivités). Il convient également de noter que le PCRI (volet adaptation de la main-d'oeuvre) et le PMAAIM sont exécutés par du personnel du SAAI.

On peut faire valoir que les mesures d'adaptation appliquées par la CEIC dans le cadre du PCRI semblent illusoires. C'est-à-dire que sans les avantages accrus du programme (partie qui est pratiquement inutilisée), la plupart des activités ont eu lieu dans le cadre des programmes courants de la CEIC et auraient sans doute eu lieu de toute façon.

C'est le PPAT qui est vraiment l'élément actif des mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre du PCRI, et il se développe fort rapidement. Il y a d'ailleurs lieu de s'en inquiéter, si l'on en juge d'après l'expérience d'autres

pays. Aux États-Unis, il a été conclu que les mesures de soutien à long terme du revenu des travailleurs touchés par les réajustements ont créé une dépendance permanente à l'égard de l'aide du gouvernement et nuit à la réaffectation de la main-d'oeuvre. De même, l'expérience française montre combien il est coûteux d'utiliser des mesures spéciales de soutien du revenu pour les travailleurs âgés. En vertu du PPAT canadien, l'engagement financier du gouvernement fédéral à l'égard de certains travailleurs peut s'étendre jusqu'à 10 ans. Comme le montre l'analyse concernant ce programme, les dépenses ont presque été multipliées par huit au cours des quatre dernières années, en grande partie du fait des activités du PCRI.

D'après les données dont on dispose, le PCRI n'a pas accordé énormément d'importance aux mécanismes locaux de prestation de programme (faisant appel à la fois au secteur privé et au gouvernement) afin d'aider les travailleurs déplacés à se trouver un autre emploi, comme c'est le cas de programmes de la CEIC tels que le PMAAIM et le SAAI. C'est là un sujet d'inquiétude compte tenu de l'important recours au PPAT, qui à lui seul n'encourage pas les travailleurs à devenir autosuffisants.

Il n'y a eu qu'un recours limité aux dispositions spéciales d'aide financière, par l'intermédiaire de la CEIC, en faveur des travailleurs déplacés en permanence. Bien qu'il puisse y avoir des raisons valables à cela, l'évaluation des autres mesures d'adaptation montre qu'une aide accrue a très peu d'effet sur la réaffectation de la main-d'oeuvre.

Si le programme était supprimé et qu'il n'existait plus d'assistance de ce type à la réaffectation de la main-d'oeuvre, il en résulterait une diminution de la confiance, et possiblement du degré d'acceptation, des travailleurs en ce qui a trait au processus d'adaptation industrielle.

OPTIONS

Compte tenu de la restructuration industrielle, le Groupe d'étude est d'avis que des initiatives complémentaires d'aide à l'adaptation de la main-d'oeuvre s'imposent pour faciliter la réaffectation des travailleurs déplacés. Toutefois, nous ne voyons pas l'utilité d'une prolifération de programmes ayant chacun leur budget, leur clientèle (qui risque de se recouper) et leurs avantages

uniques (qui risquent d'être source d'iniquité entre les diverses clientèles). En conséquence, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de fusionner le SAAI avec le PCRI, le PMAAIM et le PPAT pour ne former qu'un seul programme d'aide à l'adaptation de l'industrie.

Étant donné que les initiatives d'adaptation de la main-d'oeuvre visent essentiellement à mobiliser et à focaliser l'ensemble des programmes publics (formation ou mobilité, par exemple), le Groupe d'étude est d'avis qu'il ne serait pas nécessaire de prévoir un budget pour le nouveau programme, sauf pour l'élément d'exécution et le versement des PAT. Des montants théoriques pourraient plutôt être réservés chaque année dans le budget des programmes existants de la CEIC et l'on pourrait, au besoin, puiser à même ces ressources pour assurer une réaffectation appropriée des travailleurs. Pour ce qui est de l'exécution du programme, les ressources seraient sensiblement les mêmes que celles déjà affectées au SAAI (personnel chargé de fournir des conseils et ressources visant à aider les comités créés au sein de la collectivité, de l'industrie ou de l'usine, ou à appuyer les études qu'ils pourraient entreprendre), sauf dans le cas de la composante mobilité, qui serait fusionnée avec le Programme de mobilité de la CEIC.

Dans ce programme rationalisé et amélioré, la priorité serait donnée à la réaffectation des travailleurs. La méthode actuelle du SAAI, qui consiste à mettre l'accent sur le placement, la formation et la mobilité afin d'assurer la réaffectation des travailleurs, continuerait d'être utilisée, de manière peut-être même plus vigoureuse, alors que la création directe d'emplois (dans le cadre du PAAIM et inhérente au PMAAIM) et le PPAT (dans le cadre du PCRI) ne serait utilisée que lorsque la situation le justifierait vraiment, et uniquement en dernier ressort. D'autre part, on pourrait supprimer les allocations de formation majorées (PCRI) et les allocations de mobilité majorées (PCRI et PMAAIM) qui, dans l'ensemble, semblent être inefficaces (ou inutiles) lorsqu'il s'agit d'encourager les travailleurs à trouver un autre emploi.

COÛTS ESTIMATIFS DES MESURES D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE DE LA CEIC : TEXTILE, VÊTEMENT, CHAUSSURE ET TANNAGE

1981-82 à 1985-86

(milliers $)

TABLEAU I

PROGRAMMES COURANTS DE LA CEIC*	TOTAL
Formation :	
- Dans l'industrie	18,600
- En établissement	9,400
- Métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée	4,900
Mobilité	500
Création d'emplois (Canada au travail)	7,000
Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) :	
- Ententes	800
- Mobilité	300
TOTAL PARTIEL	41,500

TABLEAU II

PROGRAMMES PROPRES À LA CEIC	
Allocations majorées de formation	921
Allocations majorées de mobilité	318
Aide spéciale à la création d'emplois	2,765
Subvention salariale	2,765
TOTAL PARTIEL	6,765
COÛT TOTAL DES PROGRAMMES	48,241

* Ne comprend pas le travail partagé, ni les allocations ordinaires de formation et d'Accès-carrière.

PROGRAMME DE MOBILITÉ DU CANADA

OBJECTIF

Encourager la réinstallation des travailleurs lorsqu'il n'y a pas d'emplois disponibles sur le plan local, qu'il y a un excédent de main-d'oeuvre, ou qu'il y a ailleurs pénurie de main-d'oeuvre qualifiée.

DOCUMENT HABILITANT

Règlement sur la mobilité établi conformément à la Loi portant affectation de crédits (nº 2 de 1966, nº 3 de 1971 et nº 2 de 1973).

DESCRIPTION

Le Programme de mobilité du Canada (PMC) est administré par la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada. Il a pour objet précis de régler l'aspect géographique des problèmes que pose le chômage structurel pour l'économie canadienne. Il est conçu comme un mécanisme supplémentaire d'aide à l'adaptation. La très grande majorité des réinstallations liées à l'activité économique (peut-être jusqu'à 97 %) sont financées par les travailleurs ou les employeurs qui, lorsqu'ils y sont admissibles, bénéficient à cet égard d'allégements fiscaux. Le PMC s'adresse tout particulièrement aux travailleurs qui ne pourraient déménager sans aide financière directe et immédiate. Le programme est exécuté par les Centres d'emploi du Canada locaux, mais il ne bénéficie pas d'une large publicité (on le considère davantage comme un instrument d'orientation). Pour pouvoir en bénéficier, les candidats doivent présenter leur demande avant de déménager, mais ils ne sont pas soumis à un contrôle de leur situation financière. Les catégories suivantes de travailleurs peuvent prétendre à une aide à la mobilité : a. les chômeurs, b. ceux qui sont sur le point de perdre leur emploi et c. les sous-employés.

À l'heure actuelle, il existe cinq catégories d'aide dans le cadre du Programme de mobilité du Canada.

Aide au déménagement - Aide au travailleur qui ne peut trouver localement un emploi approprié, pour qu'il se réinstalle dans la région la plus proche où il a pu trouver un emploi permanent (à compter du 1er avril 1985, cette aide ne sera accordée que si l'emploi

figure dans la Banque nationale d'emplois ou dans les systèmes régionaux de mise en compensation).

Subvention de voyage en vue d'un emploi temporaire - Aide accordée pour un minimum de six semaines jusqu'à un maximum de neuf mois (comprend la mobilité des étudiants).

Subvention de voyage aux fins d'un emploi agricole saisonnier - Maximum de neuf mois.

Aide à la prospection - Permet à un travailleur qui ne peut trouver localement d'emploi approprié d'aller passer une entrevue afin d'obtenir un emploi qui figure dans la Banque nationale d'emplois ou dans les systèmes régionaux de mise en compensation.

Aide spéciale de voyage - Permet d'aider une personne à effectuer un déplacement afin de bénéficier de services d'emploi qui n'existent pas à l'échelle locale.

De plus, le Règlement sur la mobilité comporte les dispositions suivantes :

Aide au titre des voyages des stagiaires - Aide accordée en vertu de la Loi nationale sur la formation aux personnes qui doivent se déplacer pour bénéficier d'une formation dans une région autre que celle dans laquelle elles résident.

Dans ce cas, l'aide financière n'est pas versée dans le cadre du programme, mais en vertu du programme de formation.

Le PMC accorde également une aide financière supplémentaire, par l'intermédiaire du Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PMAAIM) et du Programme canadien pour un renouveau industriel (PCRI), afin d'aider les travailleurs à s'installer dans les régions où il y a pénurie de main-d'oeuvre ou de réaffecter ceux qui vivent dans des régions où le chômage local s'est aggravé à la suite d'un déclin industriel permanent dû à l'adaptation structurelle.

BÉNÉFICIAIRES

Au total, en 1983-1984, une aide financière totalisant 9.9 millions de dollars a permi d'accorder 40,000 subventions au titre de toutes les catégories relevant du

programme. L'Annexe donne une ventilation des clients et des dépenses par région et par catégorie de déplacement. On constate ainsi aisément que si la majorité des clients (60 %) se déplacent pour trouver un emploi agricole saisonnier, le faible coût moyen (83 $) de ces déplacements fait qu'ils ne représentent qu'environ 20 % des dépenses totales du programme. La situation est presque totalement inversée lorsqu'il s'agit de l'aide au déménagement qui, à cause de son coût moyen élevé (743 $), touche 21 % seulement des clients mais représente 62 % des dépenses. La seule autre catégorie d'aide au déplacement importante est celle de l'aide à la prospection, qui touche 12 % des clients et représente 14 % des dépenses. La ventilation régionale des clients et des dépenses indique les divers types de déplacements effectués et la différence entre les coûts moyens : c'est en Colombie-Britannique et dans les provinces des Prairies que se fait le gros des déménagements et des voyages de prospection, alors que les provinces de l'Est et les provinces centrales sont celles où les voyages en vue d'un emploi agricole saisonnier sont les plus nombreux.

DÉPENSES

	1983-84 (millions $)	1984-85 (millions $)	1985-86 (millions $)
Traitements et F&E	1.7	2.2	2.3
Subventions et contributions	9.9	13.2	10.3
Total	11.6	15.4	12.6
Années-personnes	50	62	62

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, l'aide accordée par le gouvernement pour encourager la mobilité des travailleurs peut, dans certaines circonstances, être entièrement justifiée. À cet égard, nous estimons qu'elle peut être utile dans la mesure où elle aide la population active à satisfaire aux besoins de l'économie. En outre, nous croyons que l'aide à la mobilité versée par le gouvernement peut servir à faciliter la réaffectation des travailleurs dans des situations d'adaptation de la main-d'oeuvre, surtout dans les collectivités touchées par un ralentissement.

Pour ce qui concerne l'actuel Programme de mobilité du Canada, nous tenons cependant à exprimer certaines réserves (voir les détails ci-dessous) quant à l'augmentation de la mobilité et au chevauchement avec les autres programmes.

Les évaluations internes de la CEIC montrent que l'aide accordée dans le cadre du PMC a été essentiellement versée aux chômeurs résidant dans des régions où les possibilités d'emploi étaient inférieures à la moyenne. En 1983-1984 environ deux tiers des clients aux déménagements et aux voyages de prospection, venaient de secteurs servis par des CEC où les taux de vacance et d'enregistrement étaient inférieurs à la moyenne canadienne. Pendant l'année qui a suivi leur déménagement, les participants ont travaillé 30 semaines de plus qu'un groupe de travailleurs ayant demandé à participer au programme mais dont la candidature a été rejetée. Dans le cas des voyages en vue d'un emploi agricole saisonnier, la durée moyenne d'emploi est passée de trois à six semaines. Cependant, si les travailleurs ont bénéficié d'avantages considérables en aménageant dans des régions où la croissance est plus forte et où il y a plus de débouchés, le programme a peu contribué à augmenter la mobilité de la main-d'oeuvre. Environ 80 % des clients réinstallés ont en effet déclaré qu'ils auraient déménagé de toute façon pour obtenir leur emploi. Dans le cas de l'aide à la prospection, il y a eu une augmentation de 50 %; elle a été de 60 % pour les voyages en vue d'un emploi agricole saisonnier. Lorsque le programme vient en aide à des travailleurs qui auraient déménagé de toute façon, il y a peu de chances qu'il présente des avantages nets pour l'industrie ou pour l'économie.

Le programme fait double emploi avec une autre forme d'aide à la mobilité accordée par la CEIC dans le cadre du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI). Alors que le PMC accorde des subventions à des personnes sans emploi, le SAAI permet la conclusion d'ententes distinctes sur la mobilité et l'adaptation de la main-d'oeuvre avec des employeurs qui réinstallent leurs employés. La situation se trouve encore compliquée par le fait que des travailleurs visés par un accord avec le SAAI - mais qui ne sont pas réinstallés dans une autre usine de la même société - peuvent bénéficier d'une aide financière accrue dans le cadre du PMC.

Il y a également un certain chevauchement entre le PMC et les abattements d'impôts fédéraux pour la mobilité, en ce sens qu'un travailleur peut être admissible aux deux types d'aide. En 1983-1984, les dépenses de réinstallation imputées au PMC se sont élevées à environ 6 millions de dollars (les autres formes de subvention à la mobilité ne sont pas déductibles d'impôt). Comme la CEIC n'informe pas Revenu Canada de l'aide financière qu'elle accorde dans le cadre du PMC et qu'elle n'avertit pas les travailleurs qu'ils doivent déclarer l'aide reçue, il pourrait y avoir évasion fiscale.

L'aide accrue au titre de la réinstallation des travailleurs accordée dans le cadre de ce programme n'a eu qu'un effet limité sur les autres programmes d'aide à l'adaptation, y compris le Programme de mobilité du Canada. Pour que les objectifs du programme soient atteints, il ne semble donc pas nécessaire que les différents bénéficiaires des subventions à la mobilité soient traités inéquitablement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de fusionner le Programme de mobilité du Canada avec le Programme d'aide à la mobilité du SAAI, auquel cas le budget unique du PMC qui en résulterait pourrait être utilisé, selon les besoins, pour financer des initiatives d'aide à l'adaptation industrielle comme celles du SAAI.

De plus, le Groupe d'étude soumet au Groupe de travail les recommandations suivantes :

a. la rentabilité du programme pourrait être améliorée par l'élimination des allocations de mobilité majorées versées dans le cadre du PMAAIM et du PCRI;

b. les risques d'évasion fiscale liés à la mobilité seraient éliminés si la CEIC fournissait à Revenu Canada le nom des personnes qui reçoivent des allocations d'aide à la mobilité ainsi que les montants qui leur sont versés, et si elle informait par écrit les bénéficiaires que les renseignements ont été fournis à Revenu Canada et qu'ils ne peuvent réclamer que les dépenses de déménagement qui dépassent le montant de l'aide à la mobilité; et

c. le rendement du programme pourrait être accru si ce dernier était axé sur les travailleurs qui ne déménageraient probablement pas autrement.

Programme de mobilité du Canada
Répartition des dépenses et des clients en 1983-84, par région et par catégorie de déplacement
(pourcentage)

Région	Dépenses	Clients
Atlantique	18.0	17.5
Québec	22.9	23.7
Ontario	30.4	47.8
Prairies	15.5	5.4
Colombie-Britannique	13.2	5.6
Catégorie de déplacement*		
Déménagement (743 $)	61.8	20.5
Prospection (301 $)	14.3	11.7
Aide spéciale de voyage (68 $)	1.0	3.6
Emploi temporaire (147 $)	2.2	3.7
Mobilité des étudiants (334 $)	0.2	0.1
Emploi agricole saisonnier (83 $)	20.4	60.3
Retours imprévus (250 $)	0.1	0.1

* Coût moyen par déplacement indiqué entre parenthèses.

PROGRAMME DES PRESTATIONS D'ADAPTATION POUR LES TRAVAILLEURS

OBJECTIF

Verser des indemnités aux travailleurs âgés d'industries et de régions désignées ayant été licenciés.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs.

DESCRIPTION ET BÉNÉFICIAIRES

Le Programme des prestations d'adaptation pour les travailleurs (PPAT), financé par Travail Canada, est administré conjointement par ce ministère et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). Le PPAT prévoit le versement d'indemnités aux personnes licenciées par un employeur d'une industrie désignée, accréditées par l'Office d'aide à l'adaptation des travailleurs (OAAT) et jugées admissibles à ces indemnités par la CEIC. L'OAAT, qui fait rapport directement au ministre du Travail, est composé de cinq personnes qui représentent les associations d'employeurs, les organisations d'employés et le gouvernement fédéral.

Ce programme fait partie de la batterie de mesures d'aide aux travailleurs déplacés à cause de l'adaptation industrielle. Sa protection s'étend aux travailleurs dans les industries visées par le Programme canadien pour un renouveau industriel (PCRI), c'est-à-dire le textile, le vêtement, la chaussure et la tannerie (TVCT), ainsi qu'aux travailleurs d'autres industries situées dans les zones géographiques désignées en vertu du Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (le PMAAIM et son prédécesseur, le PAAIM). En plus de travailler dans une industrie ou une région désignée, les travailleurs doivent en général être âgés de 54 à 65 ans au moment de leur licenciement permanent pour pouvoir bénéficier des PAT (dans certains cas, l'âge limite peut être abaissé à 47 ans). Ils doivent avoir travaillé dans l'industrie pendant dix des quinze années précédentes, avoir épuisé toutes les prestations d'assurance-chômage auxquelles ils avaient droit en raison de leur licenciement et n'avoir aucune possibilité d'emploi, ou avoir accepté un emploi qui leur assure une rénumération inférieure à la moyenne

hebdomadaire qu'ils touchaient avant leur licenciement. En 1983-1984, 3,326 travailleurs ont bénéficié des PAT; plus de 80 % d'entre eux vivaient au Québec, 60 % environ étaient âgés de 60 à 65 ans, plus de 60 % étaient des hommes, et plus de 70 % avaient tout au plus terminé leurs études primaires.

En vertu du PPAT, l'aide initiale représente 60 % de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable, calculée en fonction des 20 dernières semaines de travail. Si un travailleur accepte un emploi permanent, temporaire ou à temps partiel au cours de cette période et que son revenu est inférieur au montant auquel il serait admissible en vertu du programme, il reçoit un "supplément" correspondant à la différence. Le revenu d'un emploi perçu pendant qu'un travailleur bénéficie du PPAT, est déduit des PAT à raison de 60 cents pour chaque dollar gagné. Le revenu d'un emploi antérieur perçu par une personne qui touche des prestations d'adaptation pour les travailleurs (p. ex., indemnités de pension et de départ versées par l'employeur) est déduit à raison d'un dollar pour chaque dollar reçu.

Le programme constitue une mesure de soutien du revenu de dernier ressort pour les travailleurs admissibles déplacés à cause de l'adaptation industrielle, dans les circonstances mentionnées ci-dessus. Les bénéficiaires des PAT ont déjà épuisé leurs prestations d'assurance-chômage et ne sont pas en général en mesure de participer à d'autres programmes d'aide à l'adaptation (formation ou aide à la mobilité, par exemple) ou de trouver un emploi dans d'autres industries, à cause de leur âge ou des perspectives d'emploi restreintes. Les PAT visent a) à aider un groupe particulièrement vulnérable aux effets de l'adaptation industrielle et b) à encourager la population active à accepter celle-ci. Les prestations sont versées jusqu'à ce que le bénéficiaire atteigne 65 ans. Pour pouvoir continuer à bénéficier du programme, l'individu doit se soumettre à une évaluation de ses perspectives d'emploi qui est effectuée tous les six mois par la CEIC. De plus, le travailleur doit remplir et renvoyer à la CEIC, tous les quinze jours, une fiche indiquant la rémunération qu'il a gagnée, le cas échéant, au cours de ces deux semaines.

DÉPENSES

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
			(millions $)		
Subventions et Contributions	5.1	9.3	24.3	40.1	43.4

Outre les subventions et contributions, le programme mobilisera six années-personnes et 360,000 $ pour des traitements et frais d'administration connexes.

ANALYSE

Le programme offre une aide dans les cas d'adaptation les plus difficiles, où les travailleurs déplacés en raison des réductions d'effectifs éprouveraient d'extrêmes difficultés à trouver un autre emploi. On peut aisément justifier l'apport d'une aide de ce genre dans la mesure où elle constitue un moyen de mieux faire accepter une restructuration industrielle dans le secteur concerné, au lieu de continuer à soutenir des activités non concurrentielles par des mesures protectionnistes telles que l'imposition de droits de douanes et de quotas (qui, depuis un certain temps, constituent une des principales caractéristiques des quatres secteurs clés touchés par le Règlement sur les PAT).

Dans l'ensemble, l'expérience d'autres pays qui assurent un soutien du revenu important (p. ex., la France et les États-Unis) montre que les objectifs du programme doivent être établis de manière très prudente et sélective, à cause des risques d'augmentation rapide des coûts et de la possibilité que le soutien fourni influe négativement sur la réaffectation des travailleurs. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, en dépit des efforts déployés pour réduire au minimum les certifications, compte tenu du fait que les PAT constituent une mesure de dernier ressort, les dépenses ont augmenté de façon spectaculaire ces dernières années. Elles ont presque été multipliées par huit entre 1981-1982, année où elles étaient légèrement supérieures à 5 millions de dollars, et 1985-1986, où elles ont atteint 43 millions de dollars. Le nombre des requérants a lui-même beaucoup augmenté au cours de la même période, passant de 765 à 4,434. Ceci s'explique dans une large mesure par la création du PAAIM en 1981 et les effets de la récession de 1981-1982 sur les industries du textile, du vêtement, de la chaussure et du tannage.

Les PAT font, pour la première fois, l'objet d'une évaluation, mais elle n'est pas terminée. Il n'est donc pas possible d'établir dans quelle mesure le processus de détermination de l'admissibilité des travailleurs a été axé sur ceux ayant peu de chances de trouver un autre emploi, et si un suivi permettrait effectivement d'évaluer après coup les situations où certains travailleurs auraient des chances de trouver un emploi ailleurs.

On s'inquiète des injustices que le programme crée dans les collectivités où seuls les travailleurs des industries désignées peuvent prétendre à ses bénéfices, en dépit du fait que beaucoup d'autres membres de cette collectivité peuvent souffrir tout autant, bien qu'indirectement, de la fermeture d'une usine.

L'administration conjointe du programme a créé des difficultés et une certaine confusion chez ses clients. En premier lieu, les syndicats et les entreprises (intervenant les uns et les autres au nom de travailleurs licenciés) ou, dans certains cas, les travailleurs eux-mêmes, présentent une demande à l'OAAT qui étudie si le travailleur touché par la mise à pied a droit de présenter à la CEIC une demande de prestations. Une fois qu'il a été avisé de la décision, le travailleur présente sa demande à la CEIC, qui détermine s'il a droit aux prestations. Le travailleur admissible est ensuite payé par la CEIC, qui est remboursée par Travail Canada. Il faut en outre se rappeler que bon nombre des éventuels bénéficiaires des PAT sont déterminés par la CEIC lorsqu'elle désigne une collectivité aux termes du PMAAIM et indique les mesures d'aide à l'adaptation disponibles, y compris les PAT.

Si le programme était aboli et qu'aucune autre aide au déplacement n'était offerte, il pourrait y avoir diminution de la confiance, voire du degré d'acceptation, du processus d'adaptation industrielle par les travailleurs.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transférer ce programme de Travail Canada à la CEIC. Cela réduirait les désagréments et les complications créés par l'obligation de présenter des demandes de prestations à la fois à la CEIC et à Travail Canada. Cela permettrait également de rationaliser le processus d'approbation, les travailleurs n'ayant plus alors qu'une seule demande à présenter. Si le transfert est fait, l'OAAT devrait demeurer un organisme indépendant faisant rapport directement au ministre d'EIC.

Le transfert permettrait également de créer un programme intégré et complet d'aide à l'adaptation des travailleurs qui remplacerait le Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre et le Programme canadien pour un renouveau industriel. Ce regroupement pourrait présenter encore plus d'avantages à

l'avenir si le gouvernement décidait d'accorder plus de priorité à l'adaptation industrielle dans le contexte d'une libéralisation accrue du commerce.

Le Groupe d'étude note également qu'il est nécessaire d'effectuer une évaluation du PPAT.

Il convient de signaler que le transfert du programme à la CEIC n'exigerait pas de modification de la Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs, puisqu'un changement de ministre peut se faire par décret du Conseil en vertu de l'article 2 de la Loi sur les remaniements et transferts dans la Fonction publique.

Confier la responsabilité du programme à la CEIC présente un inconvénient : le transfert à un ministère beaucoup plus gros peut entraîner une nette réduction du temps et de l'attention que le ministre peut lui consacrer.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DES PAT EN 1983-84 PAR RÉGION, ÂGE, SEXE ET NIVEAU D'INSTRUCTION
(pourcentage)

Région	
Atlantique	4.4
Québec	81.3
Ontario	13.5
Prairies	0
Colombie-Britannique	0.8
Âge	
49-54	4.7
55-59	35.2
60-65	60.1
Sexe	
Masculin	62.5
Féminin	37.5
Niveau d'instruction	
Aucune instruction	7.7
Élémentaire (partiel ou complet)	64.8
Secondaire (partiel ou complet)	22.7
Collège technique/communautaire (partiel ou complet)	3.6
Université (partiel ou complet)	1.2

PROGRAMMES DE DÉPENSES FISCALES

INTRODUCTION

Le Groupe d'étude a été chargé d'examiner cinq programmes de dépenses fiscales : l'indemnité de vie dans le Nord, la déduction pour frais de déménagement, la déduction pour frais de garde d'enfants, les allocations au titre des dépenses générales liées à l'emploi et les avantages sociaux payés par l'employeur. À notre avis, la raison d'être de tous ces programmes dépasse les objectifs de création d'emplois et touche à des considérations d'ordre social et d'équité.

Dans le cas de l'indemnité de vie dans le Nord, les enquêtes sur les employeurs effectuées par le ministère des Finances montrent que leur effet sur les possibilités d'emploi dans le Nord est limité. Le Groupe d'étude note également que dans son exposé économique et financier du 8 novembre 1984, le ministre des Finances annonçait que le le décret d'exonération devant expirer à la fin de 1985, il allait procéder à un examen du programme.

En ce qui concerne la déduction pour frais de garde d'enfants, le Groupe d'étude recommande que le Groupe de travail envisage de demander au ministre des Finances d'examiner ce programme afin de déterminer ses effets sur le marché du travail. Quant à la déduction pour frais de déménagement, il nous est apparu possible que des chômeurs recevant une aide dans le cadre du Programme de mobilité du Canada administré par EIC, omettent de la déclarer comme revenu et se prévalent de la déduction. Nous recommandons que des mesures soient prises afin de remédier à cette situation.

Quant à l'allocation au titre des dépenses générales liées à l'emploi et aux avantages sociaux payés par l'employeur, nous avons conclu qu'il n'appartient pas au Groupe d'étude de les évaluer en tant que programmes de formation et de création d'emplois, compte tenu du nombre élevé de bénéficiaires et de l'extrême difficulté de quantifier tout effet indirect sur le marché du travail. Le Groupe d'étude note également que la justification des deux programmes n'est pas totalement claire, mais qu'elle semble tenir essentiellement à des considérations sociales et à des objectifs de simplification administrative, et non à la création d'emplois.

INDEMNITÉ DE VIE DANS LE NORD

OBJECTIF

Dédommager les travailleurs pour les rigueurs du travail dans le Nord et les dépenses plus élevées qu'il entraîne.

DOCUMENT HABILITANT

Directive sur les postes isolés et la remise des indemnités.

DESCRIPTION

Les avantages payés par l'employeur, tels que les frais de logement et de transport (qui sont considérés comme des avantages imposables partout ailleurs au Canada) ne sont pas inclus dans le revenu imposable des personnes travaillant dans le Nord. Cette exonération existe depuis de nombreuses années. Les avantages accordés par les entreprises établies avant 1981 ne sont pas imposés, alors que ceux consentis par les entreprises établies après cette date le sont, mais sur un montant inférieur à leur coût réel.

BÉNÉFICIAIRES

Les travailleurs désignés ci-dessus. On estime que de 50,000 à 70,000 travailleurs bénéficient de ces dispositions.

EFFETS SUR LES DÉPENSES

D'après les estimations du ministère des Finances, le manque à gagner en recettes fiscales attribuable au programme en 1984 s'établissait à environ 26 millions de dollars.

ANALYSE

Les indemnités de vie dans le Nord peuvent être considérées comme une subvention salariale accordée par le biais du système fiscal. À l'heure actuelle, les salaires hebdomadaires moyens dans le Nord sont d'environ 30 % supérieurs aux salaires moyens au Canada, à cause de facteurs tels que le coût de la vie plus élevé, les rigueurs du climat, l'isolement, etc. À cause du dégrèvement fiscal

accordé, il devient moins nécessaire d'augmenter encore davantage les salaires pour attirer et retenir la main-d'oeuvre qualifiée. Dans ce contexte, le programme constitue l'une des mesures d'aide financière offertes aux sociétés à l'appui des politiques gouvernementales visant à faciliter le développement économique du Nord.

Le Programme d'indemnité de vie dans le Nord expire à la fin de 1985, et le ministre des Finances a annoncé dans son Exposé économique et financier du 8 novembre qu'il en examinerait les modalités.

Par suite d'études effectuées récemment par le ministère des Finances, il a été conclu que, compte tenu des nouvelles dispositions d'évaluation, l'annulation du programme aurait une incidence relativement réduite sur les coûts directs de la main-d'oeuvre (5 %).

D'après les renseignements fournis par le ministère des Finances, un pourcentage élevé des bénéficiaires du programme travaille pour les gouvernements fédéral ou territoriaux.

Le Groupe d'étude constate également que les dégrèvements fiscaux ne sont pas appliqués également à tous les employés qui travaillent dans le Nord.

La suppression du Programme d'indemnité de vie dans le Nord assurerait l'application uniforme du système fiscal à tous les employés, dans le Nord et dans le reste du pays, mais les avantages en gestion sont défendables sur le plan social dans la mesure où ils permettent de dédommager des travailleurs, dans une certaine mesure, des dépenses plus élevées qu'entraîne le travail dans le Nord.

OPTIONS

Le Groupe d'étude note que le ministre des Finances a annoncé que ce programme est en train d'être examiné.

PROGRAMME DE DÉPENSES FISCALES
DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS

OBJECTIF

Aider les parents qui travaillent à l'extérieur du foyer à payer leurs frais de garde pour enfants.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'assurance-chômage.

DESCRIPTION

Les frais de garde pour enfants sont déductibles du revenu annuel imposable, jusqu'à concurrence de 2,000 $ par enfant, et de 8,000 $ au total. Cette mesure a été adoptée en 1972, et le maximum admissible a doublé en 1982.

BÉNÉFICIAIRES

Cette mesure s'applique aux travailleurs chefs de famille monoparentale et aux familles où les deux parents travaillent. C'est le conjoint dont le revenu est le moins élevé qui demande la déduction. Au total, 430,000 familles ont bénéficié de cette disposition en 1981. Quatre-vingt-quinze pour cent des demandes sont présentées par des femmes.

DÉPENSES

D'après les estimations du ministère des Finances, le manque à gagner fiscal s'est élevé à 107 millions de dollars en 1984.

ANALYSE

Compte tenu de son mandat, le Groupe d'étude a limité son analyse du programme à ses effets possibles sur les objectifs de création d'emplois et de placement.

La déduction aide les travailleurs à payer leurs frais de garde pour enfants et vient s'ajouter aux autres formes d'aide disponible à cet égard (comme les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants). Certes, nous reconnaissons que ce programme a d'autres objectifs que la création d'emplois, mais nous estimons que son incidence à ce chapitre devra être considérée au moment de son

évaluation. À cet égard, nous constatons que la déduction peut faciliter l'entrée des travailleurs, et particulièrement des femmes, sur le marché du travail. Cependant, aucune évaluation ne permet de déterminer dans quelle mesure elle peut aider à améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs concernés. Le Groupe d'étude estime donc qu'il faut analyser plus à fond l'incidence du programme sur le marché du travail, en comparer ses coûts aux avantages qu'il présente pour les bénéficiaires sur le plan de la création d'emplois.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement examine l'incidence du programme sur la composition de la population active et sur la création d'emplois.

PROGRAMME DE DÉPENSES FISCALES
DÉDUCTION POUR FRAIS DE DÉMÉNAGEMENT

OBJECTIF

Aider les travailleurs à payer leurs frais de déménagement au Canada, lorsque ces frais sont liés à leur emploi.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu.

DESCRIPTION

La déduction pour frais de déménagement a été adoptée en 1972 afin de venir en aide aux travailleurs dont les employeurs ne payaient pas les frais de déménagement, ou n'en payent qu'une partie. Les personnes qui changent de lieu de résidence au Canada pour toucher un salaire ou travailler à leur propre compte, peuvent déduire certains frais de leur revenu imposable. Aux fins de l'impôt, la déduction s'applique au revenu gagné dans le nouveau lieu de résidence (afin qu'il soit clair qu'il s'agit bien d'un déménagement lié à l'emploi). Les travailleurs ne peuvent pas demander de déduction pour des dépenses déjà remboursées par un employeur ou dans le cadre d'un autre programme du gouvernement. Ils doivent également avoir cessé de travailler là où ils résidaient au départ.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les travailleurs qui déménagent pour se rapprocher d'au moins 40 kilomètres de leur nouveau lieu de travail. Environ 100,000 travailleurs ont bénéficié d'une aide dans le cadre de ce programme en 1983, et près des deux tiers d'entre eux avaient un revenu égal ou inférieur à 20,000 $.

DÉPENSES

D'après les estimations du ministère des Finances, ce programme a représenté un manque à gagner fiscal d'environ 31 millions de dollars en 1984.

ANALYSE

Compte tenu de son mandat, le Groupe d'étude a limité son analyse à l'incidence éventuelle du programme sur la création d'emplois et aux questions de chevauchement

connexes. Dans la mesure où la déduction pour frais de déménagement favorise la mobilité des travailleurs en les aidant à accepter des emplois ailleurs au Canada, elle peut aussi favoriser la création d'emplois. Toutefois, nous ne savons pas dans quelle mesure le programme a un effet positif sur la création d'emplois, étant donné que son efficacité à ce chapitre n'a pas fait l'objet d'une évaluation précise.

On s'inquiète également du chevauchement possible entre cette déduction et l'aide fournie aux chômeurs dans le cadre du Programme de mobilité du Canada (PMC) administré par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC), programme qui s'adresse aux travailleurs ayant besoin d'une aide financière directe pour déménager. À l'heure actuelle, des travailleurs peuvent recevoir un paiement direct dans le cadre du PMC sans en faire état dans leur déclaration d'impôt. La possibilité que des travailleurs bénéficient des deux mesures constitue une autre source d'inquiétude. La question pourrait être réglée si la CEIC fournissait à Revenu Canada la liste des travailleurs qu'elle aide.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement examine la question afin d'éviter que les chômeurs puissent recevoir des prestations directes en vertu du Programme de mobilité du Canada sans les déclarer à l'Impôt.

CONSULTATIONS

Halifax

M. Ira Abraham
Hunt Personnel

M. Peter O'Brien
Directeur des affaires provinciales
Fédération canadienne de
l'entreprise indépendante

M. Dan Hunter
Directeur général
Human Resources Management Association

M. Ken Eyre
Agent de formation
National Sea Products

M. Fred Wien
Président
Maritime School of Social Work
Dalhousie University

M. Rae Carmen
Burnside Ropes & Slings Limited

Mme Deanna Silver
Présidente
Silver Spoons Desserts

M. Stuart Aitken
Directeur régional
Mobile Oil Canada

M. Gerald Yetman
Président
Nova Scotia Federation
of Labour

Saint-Jean

M. Aldor Albert
Albert Draperies

M. G.D. Sudul
Rothesay Paper Ltd.

M. David Russel
Directeur
New Brunswick Community
College

M. George Hill
Kent Line Ltd.

Mme Madeleine LeBlanc
Présidente
Conseil consultatif de la situation
de la femme

M. Howard Erb
Directeur du personnel et
de la formation
Irving Companies

Mme Eileen Travis
Présidente
Saint John Board of Trade

M. Graeme Scaplen
T.S. Simms Co.

M. Allan Levine
Président
Saint John District
Labour Council

Montréal

M. Arnold Dagenais
Collège Vanier

M. M.J. Cloutier
Control Data Institute

M. Michel Amyot
Bombardier

M. Pierre Dagenais
Association des commissaires
industriels

M. Jean-Paul Faguy
Faguy & Fils

M. Henri Deslauriers
Mondor

Mme Collette Gagnon
Products Chemical Shefford

M. Robert Brun
Usinage mécanique E. Paul Inc.

M. Claude Réné
Papier Cascade

Toronto

M. Ron Allain
Directeur, Formation
Operating Engineers Training
Institute of Ontario

Mme Lisa Avedon
Présidente
Congrès canadien pour la
promotion des études chez la femme

M. Jim Brown
Président
Normandy Industrial Manufacturing Inc.

M. John Eleen
Directeur de la recherche
Ontario Federation of Labour

M. Robert Gordon
Président
Humber College

Mme Rita Mifflin
Directrice des services
communautaires
Y.W.C.A.

Windsor

M. Mike Krakana
Directeur
Relations entre les employeurs
et le gouvernement
St. Clair College

M. Gary Ferlecki
Dominion Forge

M. Tony Dillon
Directeur du personnel
Hiram Walker Distillers

M. W.J. Fisher
Directeur du personnel
Chrysler Canada

M. Red Wilson
Troisième vice-président
TUA, section locale 444

M. Frank Klein, Président
Klendar Associates

M. Ron Kallenberger
Président
Cavalier Tool & Manufacturing Ltd.

Calgary

M. C.A. Harrington
Président intérimaire
Southern Alberta Institute of Technology

M. B. Patterson
Secrétaire exécutif
Calgary Labour Council

Mme Colleen Smith
Services du personnel
Intergraph Systems Limited

M. Keith Alderidge
Western Co-op Fertilizers

M. Peter Conboy
Directeur général des ressources humaines
ATCO

M. Lex Herron
Union Oil Company of Canada Ltd.

M. Wayne Brazeau
FIOE

M. J.E. Thomas
Directeur, Administration
Bralorne Resources Limited

Red Deer

M. D.L. Horigan, Ing.
Président
Organisation canadienne
des petites entreprises

M. D. McCambley
Organisation canadienne
des petites entreprises

Mme Noreen Onofryszyn
Red Deer Exhibition

Mme Linda J. Gibbs, C.G.A.

M. Bill Hull
Rep. Energy Services Association

M. Dick Lodewyk
Directeur
Drywall and Plastering Ltd.

M. Carson H. Dyson
Directeur général
Universal Handling Equipment Co. Ltd.

M. Morris Flewwelling
Directeur
Red Deer Museum

M. R.S. Harper
Harpers Metals Ltd.

M. T. Whiting, C.E.T.
Président
Canadian Oilfield Stimulation Services Ltd.

M. Walt Crawford
Custom Metal

M. Don Halvorson
Restaurant Operators *

M. Lew Ganske
Restaurant Operators *

M. B. Pearle
Small Business (Diversified)*

M. Paul Larson
Pre Mix Feed

Vancouver

M. Charles Loyst
Directeur du personnel
Finning Tractor and Equipment Co. Ltd

M. Bernard Mulligan
Directeur de la formation
The Piping Industry Apprenticeship Board

M. Robert Landucci
Président
Landucci Lumber Ltd.

M. John Hatchett
Directeur
Éducation et formation
B.C. Telephone Company

M. Gordon Thom
Président
British Colombia Institute of Technology

M. Robert Guerin
Directeur exécutif
Indian Training and Research Institute

Mme Jane Hedgecock
Directrice
Ressources humaines
Dairyland

Mme Mary McArthur
Directrice du personnel
B.C. Bio-Medical Lab.

M. Dennis Duffy
Coordonnateur de la formation
Fraternité internationale des
ouvriers en électricité